وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الكوفة
كلية القانون والعلوم السياسية

التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)

رسالة قدمها إلى
مجلس كلية القانون والعلوم السياسية في جامعة الكوفة
نصير كاظم عبيد العيساوي
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

باشراف
الأستاذ الدكتور رافع خضر صالح شبر
أستاذ القانون الدستوري

١٤٣٣ ٢٠١٢

بسم الله الرحمن الرحيم

{ قُلِ اللَّهُمَّ مَالِكَ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَن تَشَاء وَتَنزِعُ
الْمُلْكَ مِمَّن تَشَاء وَتُعِزُّ مَن تَشَاء وَتُذِلُّ مَن تَشَاء بِيَدِكَ
الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَىَ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ }

صدق الله العلي العظيم

سورة آل عمران

الآية /٢٦

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد الأنبياء والمرسلين نبينا الكريم محمد وآل بيته الطيبين الطاهرين وجميع صحبه المنتجبين .

وأنا اختم رسالتي بعونه تعالى أتقدم بالشكر والعرفان إلى أستاذي الدكتور رافع خضر صالح شبر لتفضله بالإشراف على رسالتي فكان الفاضل في توجيهاته السديدة وأخلاقه الرفيعة ، سائلا الباري تعالى أن يحفظه ويديم من توفيقه وعطاءه التربوي والعلمي الثر .

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أساتذتي في كلية القانون وبالأخص الدكتور علي حمزه عسل عميد الكلية . وأستاذنا وعميد كليتنا السابق الدكتور علي الشكري ، والدكتور رياض أبو سعيدة المعاون العلمي، والدكتور جواد البهادلي المعاون الإداري ، كما أتقدم بالشكر والامتنان لأساتذتي كل من الدكتور عباس عبود والدكتور صباح العريض والدكتور عزيز الخفاجي والدكتور محمد علي سالم وجميع أساتذة كلية القانون والعلوم السياسية ، فجزاهم الله خير جزاء المحسنين ٠

وأتقدم كذلك بفائق الشكر والتقدير إلى الموظفين في قسم الدراسات العليا ومكتبة الكلية وزملائي الطلبة في الدراسات ، ومن ساعدني بتوفير المصادر العلمية من كتب واطاريح .

الباحث

الإهداء

إلى كل محب للعلم والفضيلة وتطبيق النظام الذي يحقق الحرية ويصون الحقوق .

اهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

المقدمة

أولا : موضوع البحث

تتطلب الحياة البشرية ضرورة وجود مجتمع سياسي منظم يهدف إلى تحقيق مصلحته العامة وتسيير شؤونه من خلال القيام ببعض الوظائف التي تخدم الجماعة ، إذ كانت تلك الوظائف في غاية السهولة حتى اتسعت وتطورت شيئا فشيئا مع تطور الأنظمة السياسية المعاصرة ، ففي جميع الدول ومهما كان نوع النظام السياسي القائم فيها نجد إن السلطة تتنوع حسب الوظيفة التي تمارسها ، فتتولى بعضها مهمة إصدار قواعد عامة تلك هي السلطة التشريعية ، وتعمل الأخرى على تنفيذ هذه القواعد فتسمى بالسلطة التنفيذية .

وبذلك نكون أمام سلطتين لكل منهما وظيفتها الخاصة، الأولى سلطة تختص بسلطة التشريع، والثانية تختص بسلطة التنفيذ ، على أن لا تكون ممارسة كل سلطة لوظيفتها بمعزل عن السلطة الأخرى ، وإنما تكون هناك صلة تحكم عمل أو ممارسة كل منهما لوظيفته .

إلا إن شكل هذه الصلة بين السلطتين قد تفاوت شدة ومرونة وفصلا واندماجا بعد ظهور الدولة الحديثة والأنظمة السياسية المعاصرة التي قامت على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ، بحيث استقرت بعض الأنظمة على شدة الفصل بين السلطات وخصوصا السلطتين التشريعية والتنفيذية وبعضها على مرونة في طبيعة هذا الفصل ، بينما عمل البعض الآخر من الأنظمة على الدمج بين السلطتين وعدم الفصل بينهما فصلا متساويا ، فاقترن الفصل الشديد مع التساوي بين السلطات بتسمية النظام الرئاسي ، والفصل المرن- مع التساوي بينها ايضا - بالنظام البرلماني ، بينما عرف اسلوب الدمج بين السلطتين مع ترجيح سلطة التشريع على سلطة التنفيذ بالنظام المجلسي ، وصار لكل نوع عناصر أو أركان أساسية تميز كل منه عن الآخر.

فمرونة الفصل بين السلطات التي تميز بها النظام البرلماني تقتضي ان يكون هناك تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بحيث تشترك كل سلطة في أداء السلطة الأخرى لوظيفتها التي تختص بها ، بحدود معينة تتمثل بممارسة بعض الاختصاصات الرئيسة في الدولة .

فالبرلمان لا ينفرد بأداء وظيفته التشريعية ، إذ لا بد وان تشاركه السلطة التنفيذية في ذلك ، وبالمقابل لا تنفرد السلطة التنفيذية بممارسة وظيفتها التنفيذية من دون مشاركة من البرلمان .

ولذلك أصبح التعاون عنصرا من عناصر النظام البرلماني ، يتمثل بان تشترك كل سلطة في مجال عمل السلطة الأخرى بحدود معينة ، عادة ما تنظمها نصوص الدستور في إطار من التساوي والتوازن بينهما ، بصورة ينبغي أن لا تخرج عن ذلك الإطار المرسوم لكل سلطة من السلطتين .
مع عدم إغفال الإشارة إلى مجمل العناصر الأخرى والأساس الذي قامت عليه وانطلقت منه.

ثانيا : مشكلة البحث

عمدت دساتير الدول ذات التوجه البرلماني من خلال قواعدها الدستورية الى تنظيم تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما بينها ، إلا إن تطبيق تلك القواعد اخذ يواجه أكثر من إشكالية:
الأولى : إشكالية نظرية : وتتعلق بالنصوص الدستورية التي تناولت موضوع اشتراك كل سلطة في مجال عمل السلطة الأخرى ، حيث اتسم بعضها بالنقص الدستوري والبعض الآخر بغموض هذه النصوص ، بل إن قسما منها ذهب إلى إجراء تحوير أو تغير فيها بعيدا عن القواعد الأساسية التي تقتضيها قواعد النظام البرلماني الأصيل .
الثانية : إشكالية عملية : وتتعلق بالممارسة التطبيقية للنصوص الدستورية المنظمة لموضوع التعاون بين السلطتين .إذ يظهر أحيانا إن اشتراك سلطة معينة في مجال عمل السلطة الأخرى من الناحية العملية في نظام سياسي برلماني معين لا يكون الا بشكل غير متناسب ومقتضيات قواعد النظام البرلماني الاصيل أو بشكل غير متوافق مع توجهه الذي يعلن بانه يتجه للاخذ بالنظام البرلماني ، الأمر الذي يؤدي إلى أن تكون سمة التعاون بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أمرا شكليا لكنه غير متحقق عمليا أو واقعيا بالصورة التي ينبغي ان يكون فيها مبنيا بموجب القواعد العامة لهذا النظام .

ثالثا : منهجية البحث

أخذنا في دراسة موضوع التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني منهج الدراسة المقارنة الذي يقوم على أساس بحث الموضوع على مستوى النصوص الدستورية والتطبيقات في بعض الأنظمة الدستورية المعاصرة التي اتخذناها محلا للمقارنة التي تمثلت في فرنسا وفق دستور سنة ١٩٥٨ ومصر وفق دستور سنة ١٩٧١ والعراق وفق دستور سنة ٢٠٠٥ .

رابعا : خطة البحث

اقتضى بحث موضوع التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تتم معالجته وفق خطة علمية مكونة من ثلاثة فصول كما يلي :

الفصل الأول : نبين فيه أساس ومفهوم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتطوره في النظام البرلماني ، حيث نقسمه إلى ثلاث مباحث: نعرض في الأول فكرة مبدأ الفصل بين السلطات باعتبارها الأساس الفلسفي للنظام البرلماني ، والثاني عن المفهوم التقليدي للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، والثالث عن تطور التعاون بينهما في هذا النظام .

الفصل الثاني : ونبحث فيه اشتراك السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية ، وقسمناه إلى مبحثين، استعرضنا في المبحث الأول دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية ، والثاني الوظيفة التنفيذية للبرلمان .

الفصل الثالث : ونتناول فيه اشتراك السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية ، عبر مبحثين ، بينا في ألأول منه دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية وتنظيم سير أعمالها ، وفي الثاني دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية .

وأخيرا نختتم البحث بخاتمة تتضمن ابرز النتائج والتوصيات .

الفصل الأول: اساس ومفهوم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتطوره في النظام البرلماني

يرتبط مفهوم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ارتباطا مباشرا بالنظام البرلماني على أساس من التساوي والتوازن بين السلطات فيه، وبالخصوص السلطتين التشريعية والتنفيذية، فبعد أن اقتبست بعض الدول هذا النظام واعتمدته أسلوبا للحكم في بلادها أدخلت عليه بعض التعديلات والإضافات التي غيرت في بعض جزئياته وملامحه عموما وانعكست على تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية فيه خصوصا، الأمر الذي شكل مفهوم مختلف نسبيا وصف بأنه تطور لهذه العلاقة قياسا بالمفهوم التقليدي لعلاقة التعاون بين السلطتين فيه ، الذي نجده في فلسفة أو اساس نظرية مبدا الفصل بين السلطات.

ولتوضيح اساس ومفهوم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتطوره في النظام البرلماني سنخصص لهذا الفصل ثلاث مباحث الأول: للاساس الفلسفي للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، والثاني للمفهوم التقليدي للتعاون بين السلطتين في النظام البرلماني ، والثالث: لتطور التعاون بينهما في النظام البرلماني .

المبحث الاول: الاساس الفلسفي للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني

يعد مبدأ الفصل بين السلطات فكرة فلسفية سياسية ظهرت في العصر الحديث لتنظيم ممارسة السلطة، فكانت اساس وفلسفة الانظمة السياسية المعاصرة التي من بينها النظام البرلماني ، حيث اقتضت هذه الفكرة تقسيم وظائف الدولة، ومن ثم توزيعها على سلطات أو هيئات متعددة[١].

فتوزيع السلطة حسب فلسفة مبدا الفصل بين السلطات يعني تعدد الهيئات الحاكمة بما يمنع من تركيزها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة[٢]، بحيث تقسم إلى ثلاث سلطات منفصلة عضويا كما هو السائد منذ عصر

---

[١] ينظر د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦ص٣٠٦ وما بعدها. وأستاذنا د.رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص١٤-١٥ .

[٢] ينظر د.ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، دون طبعة، دار العلم للملايين، بيروت، دون سنة ، ص٥٦١.

الثورة الفرنسية في الدول الأوربية والغربية[١] بعد الأخذ بفكرة مبدأ الفصل بين السلطات الذي يفرق بين ثلاث سلطات في الدولة هي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية[٢].

أما توزيع وظائف الدولة فهو التفريق بين المهام المختلفة التي يتضمنها عمل الدولة[٣]، وطبعا هذه الوظائف تحتاج إلى من يقوم بممارستها ويؤديها وما من تأدية لها إلا بواسطة السلطة، مما جعل الفقه يعتبر إن المسار التاريخي لكل من توزيع السلطة (تعدد الحكام) وتوزيع الوظائف (تعدد الوظائف) مرتبط تاريخيا وفكريا، على اعتبار إن تقسيم وظائف الدولة بين الحكام كان بالأساس لتحديد أو تقييد سلطة بعضهم، أي إن توزيع وظائف الدولة قد دعي إليه واستخدم من اجل تامين توزيع السلطة[٤]. وكذلك مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبلور في العصر الحديث لذات الأسباب ولنفس الغرض الذي دعي إليه قديما[٥].

وعموما يمكننا توضيح المبدأ من حيث جذوره التاريخية ومضمونه من خلال ثلاث مطالب الأول لنشأة المبدأ والثاني لمضمونه والثالث لتقييمه.

المطلب الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات

نشأة فكرة الفصل بين السلطات وتطورت من مبدأ سياسي حتى أصبحت مبدءاً قانونياً تستند إليه النظم السياسية المعاصرة واعتماده كأحد أسس الحكم الديمقراطي[٦]، الذي يضمن الحقوق ويصون الحريات ويمنع الاستبداد بالسلطة عبر مرحلتين فكريتين كانت بالأساس في العصور الفلسفية القديمة ثم مرحلة بلورتها

---

(١) يرى بعض الفقه إن هناك سلطة رابعة في النظم الآخذة بمبدأ الفصل بين السلطات لم يُلتفت او يُشر اليها هي السلطة المؤسسة التي تضع الدستور، وهي أهم السلطات كونها من يخلق السلطات الثلاث. ينظر د. مصطفى ابو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دون طبعة، دار الجمعة الجديدة،٢٠٠٣،الإسكندرية،ص ٩٣. ود. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج٢، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، توزيع المكتبة القانونية – بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص١٥٩.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،٢٠٠٧، ص٩٥.

(٣) ينظر د. ينظر د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الاميركية، دون طبعة ودار طباعة ونشر،١٩٩٩، ص١٩.

(٤) د.منذر الشاوي، القانون الدستوري، العاتك لصناعة الكتاب، بالقاهرة، ط٢، ج١، ٢٠٠٧، مصر، ص١٨٩.

(٥) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج ١، ط ١٧، دار النهضة العربية، ١٩٦٦، القاهرة، ص٥٩.

(٦) د.عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، ط ١، دار المعارف، مصر، ١٩٥٩ ، ص٢٦١.

وصياغتها بقالب جديد في العصر الحديث[١]، التي يمكن أن نوضحها من خلال فرعين: الأول: نشأة فكرة الفصل بين السلطات في الفكر القديم. والفرع الثاني: نشأة فكرة الفصل بين السلطات في العصر الحديث.

الفرع الأول: نشأة فكرة الفصل بين السلطات في الفكر القديم

مثَّلَ أسلوب تركيز السلطة بيد الملوك السمة الغالبة لصور الحكم في العصور القديمة، الأمر الذي نتج عنه ضياع الحقوق والحريات[٢]، مما جعل مفكري وفلاسفة ذلك العهد يفكرون جديا بمعالجة مثل هذه الأوضاع ، فكان على رأسهم افلاطون (plato - ٤٢٧-٣٤٧ ق.م) وأرسطو (Aristotale - ٣٨٤-٣٢٢ ق.م) [٣] اللذان تناول كل منهما فكرة الفصل بين السلطات كما يلي.

أولا: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات عند افلاطون

يعد افلاطون أول من نظَّرَ في كتابه (القوانين)[٤] لفكرة توزيع وظائف الدولة بين هيئات مختلفة بصورة متوازنة حتى لا تنفرد إحداها بالحكم وتمس سلطة الشعب الذي يمكن أن يثور أو يحاول الانقلاب تمرداً على هذا الاستبداد والطغيان[٥] فرأى لتجنب ذلك انه لا بد من العمل على فصل وظائف وهيئات الدولة، ومن اجل تحقيق النفع العام كذلك عليها أن تتعاون وتراقب بعضها بعضاً منعاً للانحراف[٦]، وتتمثل هذه الهيئات حسب رؤيته بمجلس السيادة ويتكون من عشر عضوا، وجمعية الحكماء مهمتها الإشراف على التطبيق السليم للدستور، ومجلس شيوخ منتخب من قبل الشعب مهمته التشريع، وهيئة قضائية لحل المنازعات والخصومات بين الافراد، وهيئة الشرطة للمحافظة على الأمن داخل الدولة، وهيئة للجيش مهمتها الحفاظ على سلامة البلاد

---

[١] د.سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر،٢٠٠٢ ، ص ٢٨٦.

[٢] د.ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص٢٨٦.

[٣] غانم محمد صالح، الفكر السياسي القديم والوسيط، دار الكتب للطباعة والنشر،جامعة الموصل،٢٠٠١، ص٧٠ وما بعدها.

[٤] د. سعيد أبو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج١، الجزائر، دون سنة، ص١٦٤.

[٥] عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، دون طبعة، دار النهضة العربية بالقاهرة، مصر، ٢٠٠٦، ص٢٦٠.

[٦] ينظر د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة،١٩٩١، ص٥٥٢- ٥٥٣.

من أي اعتداءات خارجية، وهيئات تعليمية وتنفيذية لإدارة مرافق الدولة[١].

ومن ذلك يتبين لنا بان افلاطون فرق بين وظائف الدولة كما فرق بين الهيئات التي تمارسها وتشرف عليها لتقع المسؤولية على عاتقها حال الانحراف أو الاستبداد في ممارسة هذه الوظيفة أو تلك كاسلوب للحكم تستقر فيه الأوضاع في الدولة وتتحقق المصلحة العامة.[٢]

ثانيا: نشأة فكرة الفصل بين السلطات عند أرسطو

سار أرسطو على خطى أستاذه افلاطون كما تقدم أعلاه ، لكن باسلوب مغاير[٣]، إذ رأى في كتابه (السياسة) ضرورة توزيع السلطات على هيئات متنوعة لكن بطريقة أخرى وكما يلي:

١- وظيفة المداولة، ويختص بها مجلس عام، مهمته فحص المسائل والقضايا العامة ومناقشتها.

٢- وظيفة الأمر وهذه الوظيفة يتولاها الحكام وكبار الموظفين، ومهمتها تنفيذ القوانين[٤].

٣- وظيفة العدالة وتسند إلى المحاكم بكافة درجاتها وانواعها،ومهمتها الفصل في المنازعات بين المواطنين والجرائم.

كما رأى انه من الأفضل للنظام السياسي الأخذ بتوزيع السلطة فيما بين هيئات مختلفة تتعاون مع بعضها البعض تجنباً للاستبداد.[٥]

ومن هنا يتضح لنا ان فكرة توزيع وظائف الدولة وتقسيمها على هيئات مختلفة منفصلة عضويا عن بعضها[٦] كانت موجودة أساسا في الفكر الفلسفي القديم، وبالخصوص لدى أرسطو[١]، الذي أعده بعض الفقه

---

[١] ينظر د. غانم محمد صالح، المصدر السابق، ص ٨٣. و د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة عين شمس، مصر، ٢٠٠٦، ص ٥٥

[٢] ينظر د. فؤاد العطار، المصدر السابق، ص ٦٨.

[٣] د سعيد أبو شعير، المصدر السابق، ج١، ص١٦٤.

[٤] ينظر د.عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، المصدر السابق، ص٢٣٦.

[٥] د. حميد حنون، الأنظمة السياسية، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠ ، ص٥٩.

[٦] يرى جانب من الفقه إن الاشارة إلى تعدد الهيئات في الدولة يعني تقسيم السلطة.د.صالح جواد الكاظم و علي غالب العاني، الأنظمة السياسية،ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب،القاهرة،٢٠٠٧،ص٦٣. ود. محمد كامل ليلة،المصدر السابق،ص٥٥٣. بينما يرى جانب آخر من الفقه

الفقه واضع أصول فكرة مبدأ الفصل بين السلطات[٢]، لكن بعض الفقه يرى بأنه رغم تقسيمه الثلاثي هذا لأعمال الحكومة التي على أساسها توزع الوظائف لا يمكن إرجاع نشأة مبدأ الفصل بين السلطات إلى عهد أرسطو لأنه كغيره من كتاب ذلك العهد لم يقصد بما كتبه سوى تحديد مظاهر هيئات الدولة ولم يفكر مطلقاً في وجوب تقسيم الوظائف على أساس الغرض المنشود من كل منها بدليل إن أرسطو لم يمانع من أن يقوم عضو المجلس العام بعمل الموظف العام أو بعمل القاضي في ذات الوقت بصورة الجمع بين وظيفتين مختلفتين[٣] من جهة أخرى يرى بعض الفقه بان فكرة الفصل بين السلطات ترجع إلى ألفين سنة قبل أرسطو ، أي إلى عهد الفراعنة حيث اخذوا بفكرة التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة [٤].

الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث

نشأ مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث من ناحية التطبيق العملي الدستوري في القرن السابع عشر في انكلترا ,وبالتحديد في دستور كرومويل (Cromwell) [٥] الذي أعده على أساس هذا المبدأ للحد من الاستبداد وصيانة الحقوق والحريات الذي نشأ عن سلبية دور البرلمان الطويل (long parliament) حسب زعمه، إذ عمد إلى فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية كما كان حريصاً على استقلال القضاء، فقد شهد هذا الدستور تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، لكن الشعب البريطاني لم يستسغ ذلك مما ولد رغبة عارمة لإعادة الملكية، فكانت تجربة دستورية حديثة تضمنت مبدأ الفصل بين السلطات بغض

انه ليس بالضرورة ان يكون تعدد الهيئات تقسيما للسلطة فقد تتعدد الهيئات لكن في ظل سلطة شخص واحد أو هيئة واحدة.ينظر د. سعاد الشرقاوي، المصدر السابق،ص ١٢٢-١٢٣.

(١) د.غانم محمد صالح، مصدر سابق، ص٩٧.

(٢) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص٥٥٣.

(٣) د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، مجموعة محاضرات، دون طبعة، نشر معهد الدراسات العربية والعالمية – جامعة الدول العربية، ١٩٥٦، ص ٢٤- ٢٥.

(٤) أي ان ممارسة كل من وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ ووظيفة القضاء كانت منفصلة بعضها عن البعض. د. آدمون رباط، المصدر السابق، ص٥٦١.

(٥) أعلن كرومويل عن إلغاء الملكية وقيام الجمهورية في انكلترا سنة (١٦٤٩) وحكم حتى مات سنة ١٦٥٨، فخلفه ابنه ريتشارد حتى تنازل عن الحكم، وكان الحكم في تلك الجمهورية دكتاتوريا حيث أهدرت الحقوق والحريات الفردية، للمزيد ينظر: د. عبد الله ناصف إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، دون سنة طبع، ص ٣٤.

النظر عن نجاحها أو فشلها شعبياً[١].

أما من الناحية النظرية فقد ظهر مبدأ الفصل بين السلطات أول الأمر في كتابات جون لوك (J.Lock) ثم عند مونتسكيو (Montesquieu) كما نبينه من خلال ما يلي.

أولا: الفصل بين السلطات عند جون لوك

تناول جون لوك (J.Lock) موضوع الفصل بين السلطات اول الامر في كتابه الحكومة المدنية (Civil Government) في سنة ١٦٩٠[٢]، لكنه لم يضع حين تناوله لهذا الموضوع نظرية متكاملة[٣]، انما كانت أفكاره قائمة على أساس مبدأ السيادة الشعبية المقيدة لمن يمثلها بجانب ضرورة تقسيم سلطات الدولة لضمان هذا التقييد[٤]، فقد رأى إن الفرد في حياة الفطرة السابقة على إبرام العقد الاجتماعي المنشئ للجماعة السياسية، كان يملك سلطتين: الأولى سلطة اتخاذ الإجراءات المناسبة للمحافظة على نفسه وعلى الآخرين وفق ما يسمح به قانون الطبيعة، والثانية سلطة إنزال العقاب في الجرائم التي تشكل خرقاً أو انتهاكاً لذلك القانون،إلا إنه عند انتقال الفرد من حياة الفطرة إلى حياة الجماعة، تنازل عن هاتين السلطتين للجماعة حال إنشائها، مما ولد للجماعة السياسية سلطتين هما السلطة التشريعية التي تتولى وضع القواعد اللازمة لحفظ الجماعة وأفرادها، والثانية السلطة التنفيذية التي تقوم بتنفيذ القوانين الوضعية داخل الدولة،ويضيف كذلك إلى انه مادام على الجماعة أن تظهر كجسم واحد فلابد إذن من وجود سلطة خاصة ثالثة أطلق عليها السلطة الاتحادية ومهمتها إعلان السلم والحرب وعقد المعاهدات والتحالفات ومباشرة العلاقات الخارجية وسلطة رابعه اطلق عليها سلطة التاج، ومهمتها تقرير الحقوق والامتيازات الملكية..[٥]

---

[١] ينظر د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، المصدر السابق، ص ٢٥.

ود. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق،ط١،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠،ص٢٤.

[٢] ينظر عبد الغني بسيوني،المصدر السابق،ص٢٦١. ود. محمد شوقي الشيال، جون لوك (الحكومة المدنية وصلتها بنظرية العقد الاجتماعي)، كتاب مترجم، دون طبعة، شركة الإعلانات الشرقية، مصر، ص٥ وما بعدها.

[٣] د. عثمان خليل عثمان،المبادئ الدستورية دون طبعة،مكتبة عبد الله وهبة، جامعة فؤاد الأول، عابدين، مصر ١٩٤٦، ص ٣٤٢.

[٤] د. منذر الشاوي،الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، ط١،شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت،٢٠٠٠، ص٧٩.

[٥] ينظر د. سعيد أبو شعير، ج١، المصدر سابق، ص١٦٥. ود.محمد رفعت عبد الوهاب ود حسين عثمان محمد عثمان،ج ١، المصدر السابق، ص٣٣. ود. منذر الشاوي،الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، ط١، شركة المطبوعات، بيروت، ٢٠٠٠، ص٧٨.

كما رأى انه من الضروري تحقيق الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وجعل كل منها هيئة خاصة مستقلة تكون على اساس عقد يتم بين الشعب والسلطات(١).

وقد ذهب إلى ضرورة قيام كل سلطة بهيئة خاصة مستقلة عن الأخرى(٢) تتمتع جميعها بمراقبة بعضها البعض على ان تكون للسلطة التشريعية المكانة الأسمى(٣)، مبرراً ذلك بقوله (ان السلطة التشريعية هي السلطة التي يحق لها ان تبين كيفية ممارسة السلطات في الدولة، في سبيل المحافظة على المجتمع وأفراده، باعتبارها ممثلة الشعب صاحب السيادة، ولما كان من الممكن سن القوانين التي يجب تنفيذها دائماً في مدة وجيزة فليس من الضروري ان تكون السلطة التشريعية في حالة عمل مستمر، وان التهافت على تسلم زمام السلطة يكبر ويعظم بالحال الذي يكون فيه الاشخاص الذين بيدهم وضع القوانين ذوي سلطة في تنفيذها لانهم لا يستطيعون عندها استثناء انفسهم في إطاعة هذه القوانين التي يسنونها وسيجعلون القوانين في مصلحتهم الشخصية ومنفعتهم دون مصلحة المجتمع العامة، وعلى اعتبار إن التشريعات تحتاج دائماً إلى تنفيذ مستمر كان من الضروري ان تكون هناك سلطة تنفيذية مختصة دائماً تأخذ على عاتقها القيام بهذه المهمة، وعلى هذا الأساس تنفصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية مع أعلوية السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وجعلها في قمة الهرم السلطوي(٤)، في إطار خضوع جميع هذه السلطات على حد سواء للقانون لان القانون لم يوضع لخدمة فئة معينة بل وضع أساسا من اجل المصلحة العامة وخير المجتمع ككل(٥)، واذا لم تلتزم السلطات التشريعية والتنفيذية حدود اختصاصها او انحرفت إحداها عن ذلك وخانت الأمانة ولم تلتزم بالقانون جاز للشعب سحب الثقة عنها لاسترداد سيادته والعهد بها إلى حاكم جديد يمارسها من اجل مصلحة الشعب لا

---

(١) ينظر د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص٢٥.

(٢) كذلك يرى لوك إن اتحاد السلطتين ممكن وأمر طبيعي لأنه مادام كل من السلطتين بحاجه عند ممارستها لاستخدام سلطان الجماعة، فإنه من غير الممكن عمليا وضع سلطان الدولة في أيدٍ مختلفة غير خاضعة إما للسلطة التنفيذية وإما للسلطة الاتحادية. ينظر د. حسن مصطفى البحري، المصدر السابق،ص ٣٩.

(٣) د. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية،المصدر نفسه، ص٧٤.

(٤) د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٦٤٤.وينظر Jacques Cadart , Institutions politiqnes et Droit Constitutional ,٢edition , Libraires Edu., Paris, 1979, p203

(٥) د. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية، المصدر السابق،ص٨١.

غير[١]، وقد لوحظ ان افكار لوك حول فكرة الفصل بين السلطات انها لم تجعل من السلطة القضائية سلطة مستقلة بين سلطات الدولة انما جعلتها جزأً من السلطة التشريعية [٢].

ثانيا: الفصل بين السلطات عند مونتسكيو

يعد مونتسكيو (Montesquieu، ١٦٨٩-١٧٥٥) المنظر الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات الذي اقترن باسمه أصلاً وارتبط به، كونه من صاغ المبدأ وابرز ملامحه عبر نظرية كاملة في كتابه الشهير روح القانون (١٧٤٨) [٣].

فقد اتجه مونتسكيو خلافاً لآراء جون لوك ومن سبقه من الكتاب، في بيان خصائص السيادة بحسب طبيعتها المختلفة التي توجب استقلال واختلاف كل من يمارس عنصر منها، ومما امتاز به مونتسكيو عن غيره في فكرة فصل السلطات عن بعضها عند استعراض نظريته هو انه جعلها أساس كل حكومة منظمة أي جعلها أساسا ضروريا للدولة المثالية[٤]، على فرض إن هذا المبدأ وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للملوك[٥]، وان وان تجمع السلطات جميعاً في يد واحدة والانفراد بها يؤدي إلى الاستبداد، لان طبيعة البشر ميالة لحب السيطرة والطغيان، وان الحرية لا توجد الا في الحكومات المعتدلة كون الإنسان يتمادى في استخدام حقه وسلطته، وللحد من ذلك ومن الاستبداد بالسلطة يجب على السلطة أن توقف السلطة [٦].

وقد قسم مونتسكيو هذه السلطة إلى ثلاث أقسام – خلافا لجون لوك الذي قسمها إلى أربع - هي السلطة

---

(١) ينظر د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية،دون طبعة وسنة نشر،١٩٩٦، مصر، ص٨٦. و د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص٦٠.

(٢) د.سعاد الشرقاوي، المصدر السابق، ص١٣٢.

(٣) ينظر د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق،ص ٤٥١. ود. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الاميركية،المصدر السابق، ص٢٢.

(٤) د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٥) ينظر ايرك بارندت، مدخل القانون الدستوري، ترجمة د. محمد ثامر، ط١، جامعة اكسفورد ١٩٩٨، نشر مكتبة السنهوري، بغداد،٢٠١١، ص٣٦.

(٦) د. سعيد أبو شعير، ج١، مصدر سابق، ص١٦٦. و د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، دون طبعة،المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس طرابلس ، ٢٠٠٨، ص ١٨.

التشريعية والسلطة المنفذة للقانون العام والسلطة المنفذة للمسائل التي تعتمد على القانون المدني، والسلطة الأولى (التشريعية) يتولاها الأمير او رجال القانون وهي التي تختص بوضع القوانين لوقت ما او على سبيل الدوام مع حقها في تعديل او الغاء المعمول به منها، والثانية (المنفذة) تختص بإقرار السلم او إعلان الحروب وبعث السفراء إلى الدول الاجنبية واستقبال سفرائها وإرساء الأمن في الداخل والاحتياط من كل اعتداء خارجي او غزو من الخارج وأخيرا السلطة الثالثة (القضائية) وتكون سلطة مستقلة تختص بمعاقبة المجرمين والفصل في منازعات الأفراد(١)، وهكذا حتى تبلور هذا المبدأ على يد مونتسكيو ليكون سلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت تعمد على تركيز جميع السلطات في يدها.

وبذلك لم يجعل مونتسكيو من السلطة التشريعية السلطة الأسمى كما راى جون لوك أو جعلها في قمة الهرم السلطوي، بالإضافة إلى انه جعل من السلطة القضائية سلطة مستقلة إلى جوار السلطتين التشريعية والتنفيذية خلافا لآراء لوك الذي جعلها تابعة للسلطة التشريعية(٢).

المطلب الثاني: مضمون مبدأ الفصل بين السلطات

يمثل عدم الجمع بين السلطات العامة في الدولة بتوزيعها وتقسيمها بين هيئات مختلفة جوهر مبدأ الفصل بين السلطات، وقد استقرت فكرة الفصل بين السلطات بصورة عامة على أساس انه مبدأ يرتكز الى نقطتين، الاولى عدم تركيز وظائف الدولة في يد واحدة وتوزيعها على ثلاث هيئات مختلفة منفصلة عضوياً والثانية التفريق بين وظائف الدولة وجعلها ثلاث وظائف رئيسة(٣)، هي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية و الوظيفة القضائية، وان الوظيفة الأولى تقوم بمهمة وضع القواعد القانونية التي تنظم كل نشاط من النشاطات التي تتم داخل الدولة وتحدد السلوك العام للأفراد في الدولة والمجتمع، وان الوظيفة التنفيذية مهمتها تنفيذ القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية لضمان سير أجهزة الدولة في إطار هذه القواعد، في حين تضمن الوظيفة الثالثة (القضائية) البت في المنازعات والخصومات الناشئة بين الافراد بناءً على تلك القواعد التي

---

(١) ينظر د. السيد صبر ي، النظم الدستورية في البلاد العربية، مصدر سابق، ص٢٩. ود. سامي جمال الدين، النظم السياسية، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص٢٩٤. ود. حسن مصطفى البحري، المصدر السابق،ص٤٧.

(٢) ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري،دون طبعة،ابو العزم للطباعة، مصر، ٢٠٠٥، ص ٢٨١-٢٨٢. و د. آدمون رباط، ج٢، مصدر سابق، ص ٥٧١. ود. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص٦٤٤. ود. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص١٣٢.

(٣) د.عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دون طبعة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص١٧٨.

تضعها السلطة الأولى[١].

فاصبحت بصورة عامة السلطة التشريعية، وفقاً لهذا المبدأ، مختصة بوظيفة التشريع، والسلطة التنفيذية مختصة بوظيفة التنفيذ، والسلطة القضائية مختصة بوظيفة القضاء[٢]، وبعبارة أخرى اشتمل المبدأ[٣] فصلاً عضوياً يقضي بتوزيع السلطة بين ثلاثة أعضاء هم (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية)، وفصلاً وظيفياً يمثل توزيع وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف هي (وظيفة التشريع و وظيفة التنفيذ و وظيفة القضاء)[٤]، بحيث يقابل كل عضو وظيفة من وظائف الدولة الثلاثة[٥].

غير إن الفقه اختلف في فهمه لدرجة الفصل بين السلطات الثلاث التي قصدها مونتسكيو، اثر غموض تعابير مونتسكيو للمعاني المختلفة التي يمكن ان تفهم من كتابه (روح القوانين) المخصصة لهذا المبدأ[٦]، فالبعض فهمه على انه يعني المساواة بين سلطات الدولة العامة مع عزل بعضها عن بعض عزلا تاما يمنع كل اتصال أو تعاون بينهما، بينما فهم البعض الأخر قصد مونتسكيو من هذا المبدأ بأنه يعني الفصل المرن الذي

---

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج٢، المصدر السابق، ص١٧١.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ومحمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص٢٨١.

(٣) يجب ان يتضمن مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره وسيلة ضامنة للحقوق والحريات (عن طريق إقامة التوازن بين عمل السلطات والرقابة المتبادلة) ما يلي :

أ- ممارسة الرقابة على القوانين المنظمة للحقوق والصادرة من السلطة التشريعية نفسها عن طريق الرقابة على دستورية القوانين، وكذلك يجب التزام السلطة التشريعية بما ورد في الدستور من مباديء، وكذلك يجب الحد من تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية خاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات.

ب -إخضاع أعمال السلطة التنفيذية للرقابتين البرلمانية والقضائية، وذلك للتحقق من شرعية الأنظمة والقرارات الخاصة بالحقوق والحريات العامة بناءً على طلب المتضررين مع إمكانية حصولهم على التعويض اللازم عن الأضرار الناشئة عن تطبيق تلك القرارات.

ج- تقنين السلطات الاستثنائية الموسعة لصلاحيات السلطة التنفيذية في الحالات أعلاه، وعلى السلطة التنفيذية احترام مبدأ التوازن واحترام الحقوق الحريات. ينظر د.علي هادي الشكراوي، التعريف ببعض المصطلحات الدستورية، جامعة بابل –كلية القانون،كتاب الكتروني، ص١٦.

(٤) د. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ٢٩٦.ود. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج١،المصدر السابق، ص١٧٤-١٧٥.

(٥) ينظر أستاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، المصدر السابق، ص ١٥.

(٦) اندريه هوريو،القانون الدستوري والمؤسسات السياسية،ج١،دون طبعة،الاهلية للنشر والتوزيع، مصر، دون سنة طبع وترجمة، ص٢١١.

يحقق المساواة مع نوع من التوازن والتعاون بين السلطات[١]، الذي يمكن أن نوضحه من خلال فرعين: الأول: الفصل الشديد بين السلطات، والثاني الفصل المرن بين السلطات.

الفرع الأول: الفصل الشديد بين السلطات

اقتضى فهم مبدأ الفصل بين السلطات لدى بعض الفقه أول الأمر أن تكون كل سلطة من السلطات الثلاث معزولة عن بعضها البعض حتى وصف بأنه فصل تام بين السلطات[٢].

حيث تأثر بهذه الفكرة فعلا دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر سنة ١٧٨٧ وكذلك أول دستور في فرنسا في سنة ١٧٩١[٣]، اذ فهم واضعو الدستور الأمريكي[٤] ورجال الثورة الفرنسية خصوصاً ولا سيما سيما من عاصرهم من الفقهاء ان مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة الذي تكون معه كل سلطة مستقلة تماماً في مباشرتها لاختصاصها من دون اعتبار أو حسبان للتعاون بينها وبالخصوص السلطتين التشريعية والتنفيذية[٥]، أي استقلال عضوي تام لكل عضو من أعضاء السلطة العامة الثلاث مع تخصص وظيفي يستلم معه كل عضو وظيفته المقابلة الخاصة به[٦]، الذي يتضح من خلال:

أولاً: المساواة بين السلطات، حيث لا تنفرد أية سلطة بوظائف الدولة وإنما تتقاسمها فلا يجوز تغليب سلطة على سلطة أخرى، بحيث لا تكون السلطة التشريعية أقوى من السلطة التنفيذية ولا العكس بالعكس، مع التسليم في حق السلطة القضائية في الاستقلال بالوظيفة القضائية.[٧]

---

[١] ينظر د. سعاد الشرقاوي، المصدر السابق، ص١٣٣. واستاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٢٤ وما بعدها.

[٢] ينظر د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١،الاصدار السادس، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان، ص٣٦٩. ود. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص٣٣٢.

[٣] ينظر اندريه هوريو، المصدر السابق، ص٢١١. و د. سعاد الشرقاوي، المصدر السابق، ص١٣٣.

[٤] د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دون طبعة، دار الجديدة للنشر، مصر،٢٠٠٧، ص٢٦٧.

[٥] د رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق،ص١٥٦.

[٦] د. سعاد الشرقاوي، المصدر نفسه، ص١٣٦.

[٧] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا،وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة،دون طبعة،منشاة المعارف، الاسكندرية،٢٠٠٦،ص٩٨.

ثانياً: التخصص الوظيفي، فكل سلطة تتخصص في وظيفة معينة، البرلمان يتخصص في التشريع، والحكومة تتخصص في التنفيذ، والسلطة القضائية بالقضاء.[١]

ثالثاً: أن لا يكون لأية سلطة من سلطات الدولة أي تأثير في السلطة الأخرى، ولا يحق لأي سلطة مشاركة سلطة أخرى في أداء واجباتها، كما لا يحق لعضو السلطة ان يكون في آن واحد نائباً في البرلمان ووزيرا، وأيضاً لا يحق للبرلمان سحب الثقة من الحكومة وفي المقابل لا يحق للحكومة حل البرلمان[٢].

فقد استند رجال الثورة الفرنسية في تفسيرهم إلى إن الأمة صاحبة السيادة تملك هذه السلطات الثلاث، وان كل سلطة تمثل جزءً منفصلاً ومستقلاً من أجزاء السيادة التي تملكها وعندما تختار الامة ممثليها فأنها تفوض كلاً من هذه السلطات إلى هيئة عامة مستقلة ومتخصصة، فتفوض الأمة احدى هذه الهيئات في ممارسة السلطة التشريعية والأخرى في ممارسة السلطة التنفيذية والثالثة في ممارسة السلطة القضائية عبر (الانتخاب العام) لها جميعاً[٣]، اعتقاداً منهم بان ذلك كفيل لمنع الاستبداد بالسلطة وضمان الحقوق والحريات[٤]، إلا ان ذلك سرعان ما تبين خطأه وبدل ان يكون ضمانة ضد الاستبداد أصبح أمر يهيئ الفرصة للاستبداد[٥]، لان انفراد كل هيئة من الهيئات الثلاث بسلطة من السلطات دون ان تشارك فيها هيئة أخرى ودون أن تكون خاضعة لرقابة أو اشتراك غيرها من الهيئات يفتح المجال أمام تلك الهيئة للاستبداد والتحكم من دون أن تجد أمامها حاجز يقف في طريقها أو يمنعها من ذلك[٦]، إذن لا بد من تعاون وتداخل بين هذه السلطات من شأنه إن

---

[١] د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد عثمان،النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩ ص١٥٥.

[٢] ينظر د. موريس ديفرجيه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،دون سنة طبع،ص٢٣٥. و د. سعيد بو الشعير ،القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة ، ج ١، المصدر سابق ، ص١٧٠-١٧١.

[٣] ينظر د. مصطفى ابو زيد فهيمي، مبادئ الأنظمة السياسية،دون طبعة،دار الجامعة الجديدة للنشر،الاسكندرية،٢٠٠٧، ص٢٣٢. و د. احمد رسلان ، النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الأول،دون طبعة،دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠٠٥،ص٢٨٣. و د. موريس ديفرجيه، المصدر نفسه، ص١٤٧١٤٨.

[٤] ينظر د.حسن مصطفى البحري، المصدر السابق، ص٤٤.

[٥] ينظر د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٣٢٢.

[٦] د. سعاد الشرقاوي، المصدر السابق، ص١٣٣.

إن ينسق بينها ويوجه نشاطها جميعاً إلى الهدف المشترك [١].

لذلك عدلت فرنسا عن فهمها للفصل المطلق بين السلطات الوارد في دستور سنة ١٧٩١ وعملت على تحقيق المرونة في الفصل بين السلطات وخصوصا السلطتين التشريعية والتنفيذية في دساتيرها اللاحقة بما من شانه أن يؤدي إلى تحقيق نوع من الرقابة المتبادلة وقدر من التعاون وان كان بأساليب مختلفة [٢].

بينما في الولايات المتحدة الأمريكية لم تغير من دستورها في هذه الحالة كما فعلت فرنسا وإنما أبقت عليه وبقي جارياً يعمل به لحد الآن [٣]، لتمتع تنظيمه للعلاقة بين السلطات فيه بجانبين.

الأول: تضمنه بعض الصلاحيات الخاصة بكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية التي من شانها ان تضفي المساواة ونوع من التعاون والتوازن نلخصها بـ:

أـ وجود التساوي بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدستور الأمريكي[٤] وفق مبدأ الاستقلال العضوي لكل سلطة.

ب ـ يوجد توازن بين السلطات الثلاث يعتقد انه متحقق من خلال ان كل سلطة من السلطات الثلاث منتخبة على حدة من قبل الشعب [٥].

ج ـ تضمن الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ نصوصاً ومضامين عدت وسائل اتصال ورقابة وتأثير متبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية واختصاصات تداخل لكل سلطة في مجال الأخرى، أبرزها حق الفيتو لرئيس

---

[١] د. ثروت بدوي، المصدر نفسه، ص٣٣٥.

[٢] د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٢٠٠.

[٣] ينظر اندريه هوريو، المصدر السابق، ص٢١٢. و د. مصطفى ابو زيد فهمي، مبادئ القانون الدستوري، المصدر السابق، ص٢٣٢. ود. سعيد السيد علي، حقيقية الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستور للولايات المتحدة الاميركية، مصدر سابق، ص٢٣٢. و د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر،دون سنة طبع، ص ٢٠٧-٢٠٨.

[4] Roger Pilon , the Declaration of Independence and the constitution ,op cit., p.16 .

[٥] د. عبد الله ناصف، المصدر السابق، ص ٢٠٧.

السلطة التنفيذية على التشريعات[١]، وتولي نائب رئيس الجمهورية بحكم منصبه رئاسة مجلس الشيوخ [٢]، وإمكانية اللجان البرلمانية من التحقيق والاستقصاء والمراقبة على أعمال السلطة التنفيذية بالإضافة إلى حق مجلس النواب الأميركي توجيه الاتهام الجنائي للرئيس والوزراء وحق مجلس الشيوخ بمحاكمتهم.[٣].

الثاني : تطلبت الممارسة العملية للسلطة العامة في الولايات المتحدة الأميركية أوضاعا نتج عنها ما يمكن أن نلخصه بالنقاط التالية:

أ ـ تمخض عن التطبيق العملي للنظام السياسي الأمريكي فيما بعد بعض الاستثناءات لفهم قاعدة الفصل بين السلطات بصورتها المطلقة كان من شانها أن أبعدته عن تلك الصورة التامة [٤]، فقد نشأت تدريجيا كواليس برلمانية وتنازلات – كما يصفها بعض الفقه - أصبح الوزراء من خلالها يتصلون – بصورة غير رسمية وبشكل مؤثر وفاعل – بالكونغرس من خلال اللجان البرلمانية وتنسيق الأعمال بالتشاور المسبق والاشتراك بروح من التعاون، مما خفف درجة الفصل المطلق بين السلطات من الناحية العملية.[٥]

ب ـ تزايدت أهمية دور الرئيس التنفيذي تزايداً كبيراً وأصبحت معه الرئاسة تلعب دور المحرك في الحياة

---

[١] نصت المادة (١) الفقرة السابعة – ٣ من دستور الولايات المتحدة الأميركية لسنة ١٧٨٧على انه " كل أمر أو قرار أو تصويت يستلزم موافقة مجلس الشيوخ ومجلس النواب (باستثناء موضوع رفع الجلسات) ينبغي تقديمه لرئيس الولايات المتحدة. وقبل أن يصبح نافذاً، يجب أن ينال موافقته، أو إذا لم يوافق عليه، تتعين إعادة إقراره من قبل ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ والنواب وفقاً للقواعد والقيود المحددة في حالة مشروع القانون " .

(٢) نصت المادة (١) الفقرة الثالثة – ٤ من دستور الولايات المتحدة الاميركية لسنة ١٧٨٧على انه " يكون نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ، ولكنه لا يدلي بصوته ما لم تتعادل الأصوات ".

[٣] ينظر د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الاميركية، مصدر سابق ص ٢٣٠. ود. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق،ص١٣٦. و د. سعيد السيد علي، التحقيق البرلماني- دراسة مقارنة، دون طبعة، دار ابو المجد للطباعة، مصر،٢٠٠٩، ص٧. ود. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوربية،ط١،المركز القومي للإصدارات القانونية،مصر، ٢٠٠٨، ص٥٧. و د. رياض محسن مجول، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البريطاني والامريكي والمصري والعراقي، اطروحة دكتوراه – جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص٤٩.

[٤] د.عبد الحميد متولي، الوجيز في الانظمة السياسية، المصدر السابق، ص٢٦٦. ود. نعمان احمد الخطيب، المصدر السابق، ص٣٦٩ وما بعدها.

[٥] اندريه هوريو، مصدر سابق، ص ٢١٢.

السياسية الاميركية الأمر الذي دفع بالكونغرس إلى تبني مواقف الرئيس عندما يؤيدها الرأي العام [١].

وهكذا أصبح النظام الدستوري الأمريكي المعروف بالنظام الرئاسي حسب ما أسفرت نصوصه من جهة وبعد حقبة من التطبيق العملي لنظامه من جهة اخرى يوصف بانه نظام قائم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات لكن بصورة الفصل الشديد بينها [٢].

ومن هنا يتبين لنا بان فكرة الفصل المطلق أو التام تجربة كانت وليدة فهم غير متكامل أو دقيق لمبدأ الفصل بين السلطات، انكشفت عند التطبيق العملي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة وفق مبدأ الفصل بين السلطات وقد اندثرت وتحولت إلى نظام - الفصل الشديد- بين السلطات أي بفصل قليل المرونة في ضوء التساوي التام بين السلطات العامة من جهة والتوازن والتعاون قليل المرونة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى.

الفرع الثاني: الفصل المرن بين السلطات

انطلاقا من أن فكرة الفصل بين السلطات العامة في الدولة عموما تقوم على اعتبار إن سلطة الدولة بالأساس سلطة واحدة لا تتجزأ [٣]، وإن للدولة وظائف ثلاث هي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، وهذه الوظائف الثلاث لا تختص بها هيئة واحدة بل تختص بها هيئات ثلاث كما تقدم [٤]. يأتي مفهوم الفصل المرن بين السلطات، إلا إن هذه الهيئات عندما تباشر تلك الوظائف لا تباشرها من باب أنها سلطات منفصلة تماما يمثل كل منها جانب من جوانب السيادة – كما يظهر في الفصل الشديد – بل بوصفها

---

(١) اندريه هوريو، المصدر نفسه، ص ٢١٢

(٢) ينظر د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٣٤١. ود. عثمان خليل عثمان، المصدر السابق، ص٣٥٦. ود. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية،.دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص٢٦٥.

(٣) انتقد روسو مبدأ الفصل بين السلطات على اساس تصوره لفكرة السيادة باعتبارها غير قابلة للتجزئة ورأى ان يصعب توزيع وظائف الدولة، لكن غالبية الفقه لا تتفق مع رأيه. ينظر د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ومحمد رفعت عبد الوهاب،النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، ابو العزم للطباعة،مصر،٢٠٠٥،ص٢٨٥.

ود. ماجد راغب الحلو،النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١،م نشاة المعارف، الاسكندرية،٢٠٠٥،ص٦٢. ود. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية، المصدر السابق،ص٧٤. ود. سامي جمال الدين، مصدر سابق،ص٢٩٨.

(٤) د. جواد الهنداوي،القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١،العارف للمطبوعات، النجف الأشرف،٢٠١٠ ص١٣٩.

مجموعة من الاختصاصات تصدر من سلطة موحدة هي سلطة الدولة، وهذه الاختصاصات وفقا للمفهوم المرن لا يمكن الفصل بينها فصلاً مطلقا، لأنها تُمارس جميعا من اجل تحقيق الصالح العام، الأمر الذي يقتضي تعاون وانسجام وتنسيق بين الهيئات التي تباشرها لتحقيق هذه الغرض إضافة إلى إن هذه الاختصاصات يتداخل بعضها مع البعض الآخر بحيث لا تسمح بالفصل بينها فصلاً تاماً[١] مما يستوجب ان تكون هناك درجة معينة من المشاركة في ممارستها بين الهيئات العامة المختلفة من دون ان تؤدي إلى إلغاء الحواجز القائمة بينها أو تركيز السلطة في يد إحداها [٢]، وهو الأمر الذي ادى ببعض الفقه ان يرى بان هذا المضمون هو التفسير الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات خصوصاً من الناحية التطبيقية والنتائج التي يمكن ان تترتب على ذلك[٣]، اذا ان هذا التفسير الذي يقود إلى التوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة، وبالاخص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع قيام قدر من التعاون فيما بينها عند تنفيذ وظائفها في توافق وانسجام في ظل رقابة متبادلة يضمن تصدي كل سلطة للسلطة الأخرى دون تجاوز أي منها على الأخرى [٤]، وكذلك عدَّ بعض الفقه إن هذا المضمون أو التفسير لمبدأ الفصل بين السلطات هو المعنى الحقيقي الذي أراد مونتسكيو ان يصل إليه أو يوصله[٥]، خاصة وانه أشار في معرض حديثه عن البرلمان والحكومة في النظام الانكليزي بقوله ان هذه السلطات الثلاث ستنتج حالة من الرقاد والكسل والتراخي ولكن نظراً لطبيعة الأشياء فان عليها ان تتحرك وستجد نفسها مضطرة للحركة والتعاون والسير بانسجام وتوافق ولا شك ان الإشارة إلى كلمة (تنسيق الجهود والتعاون) دليل الفصل المرن بين السلطات لا الفصل التام أو الشديد [٦].

---

[١] د.عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص٢٦٠. و د. نزيه رعد، المصدر السابق، ص ١٢٩. ود.احمد رسلان، المصدر السابق، ص ٢٧٩. ود. سعيد ابو شعير،ج١، مصدر سابق، ص١٦٩.

[٢] د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٣٢٤-٣٢٥.

[٣] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية – الدول والحكومات، دون طبعة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، القاهرة، ص٢٨١. ود. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٣١١.

[٤] د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية و السياسية في العالم،ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢،ص١٠٨. ود. سامي جمال الدين، مصدر سابق،ص٢٩٤. ود. جواد الهنداوي، المصدر السابق، ص١٤٦.

[٥] د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص٢١٠،

[٦] د. اندريه هوريو، مصدر سابق، ص٢١١. ود. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص١٣٤.

المطلب الثالث: تقييم مبدأ الفصل بين السلطات

يعد الفقه مبدأ الفصل بين السلطات مبدأً تمليه الحكمة السياسية، وانه قاعدة من قواعد فن السياسة[١]، فهو لم يكن توزيع لوظائف الدولة على هيئات مختلفة وحسب، انما ذهب إلى إقامة نوع من علاقات التعاون بينها وخصوصاً السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أكد وجوب توزيع وظائف الدولة بجانب توزيع السلطة على سلطات ثلاث هي التشريعية والتنفيذية والقضائية [٢]، دون الفصل بينها فصلاً تاما بحيث تؤدي كل منها وظيفتها بشكل مستقل ومنفصل عن باقي السلطات الأخرى مع نوع من التعاون والاشتراك في ممارسة بعض الاختصاصات وجعل لكل منها في مواجهة الأخرى تأثيراً متبادلاً وتداخلاً في ضل المساواة وهذا القدر من التعاون[٣]، استناداً للفهم الصحيح لهذا المبدأ كما بيناه سابقاً.

إلا إن هذا المبدأ لم يسلم من سهام النقد والهجوم عليه شأنه شأن غيره من المبادئ السياسية والقانونية، فقد انتقده بعض الفلاسفة والفقهاء ووجهوا إليه عدة انتقادات بل حتى شككوا في أصالته والجدوى منه بجانب

---

(١) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج١، ص،٥٦١. ود. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، مصدر سابق، ص٢٥٠،٢٥١. ود. شعبان احمد رمضان، الوجيز في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٨، ص ٢٢٨.

(٢) إن توزيع السلطة، يعني تعدد القابضين عليها بحيث يقبض على السلطة اكثر من طرف واحد، وبحيث تمارس هذه السلطة الموزعة من قبل جميع القابضين عليها وتوزيع السلطة لا يمكن ان يعني تساوي القابضين عليها أو تكافؤهم في توجيه ممارستها. بل هناك تفاوت بقدر او بآخر بين القابضين على السلطة بحيث يؤدي إلى هيمنة جانب على اخر من الجوانب إلى تمارس السلطة في ظل توزيع السلطة وكان يهيمن البرلمان على الوزارة، كما حدث في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة والجمهورية الرابعة ولما كان كل قابض على السلطة يمثل مصالحاً معينة فأن توزيع السلطة يعني تعدد المصالح الداخلة في مجال حماية السلطة. ويترتب على ذلك ان تكون القواعد القانونية في نظام توزيع السلطة في اتجاهين.

اولاً: في درجة معينة من تنازع المصالح، والثاني: في درجة اخرى من التوافق بين المصالح الممثلة للقوى القابضة على السلطة، وحصيلة هذا الوضع ستؤدي إلى تعبير القواعد القانونية عن حالة من التوازن بين اطراف القابضين على السلطة، هذا التوازن الذي يمكن من ممارسة السلطة بين عدة قابضين عليها يعكس كل منهم اتجاهاً معيناً من المصالح الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ينظر: أشرف عبد الله عمر، السلطة المختصة باقتراح القوانين، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل،٢٠٠٤،ص٣٥.

(٣) أستاذنا د. رافع شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، المصدر السابق، ص ١٧.

مبررات أنصاره ومؤيديه[١]، ولذلك سنتناول هنا كل من المزايا والانتقادات التي وجهت إليه عبر فرعين: الأول نخصصه لمزاياه والثاني للانتقادات الموجة إليه .

الفرع الأول: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات

يذكر غالبية الفقه عدة مبررات لمبدأ الفصل بين السلطات ، وبعبارة أخرى انه يحقق مزايا عديدة أهمها[٢]:

١ـ منع الاستبداد وحماية الحقوق الحريات: وهي أهم المزايا واشملها لمبدأ الفصل بين السلطات والمبرر الأساسي للأخذ به، إذ إن الجمع بين السلطات في يد شخص واحد أو هيئة واحدة من شأنه ان يؤدي إلى انتهاك الحريات، بينما توزيعها إلى عدة هيئات مستقلة ومنفصلة عن بعضها (عضوياً) يحد أو يوقف السلطة من قبل السلطة الأخرى ويراقب بعضها البعض مما يؤدي بالنتيجة إلى منعها من التجاوز أو الإساءة.[٣]

٢ـ ضمان مبدأ الشرعية: يقضي مبدأ الشرعية [٤] بأن تتسم القواعد التشريعية بالعموم والتجريد فتصدر التشريعات دون نظر للحالات الفردية انما تنطبق القاعدة على كل فرد تتوافر فيه شروط تطبيقها ولا يتحقق ذلك من دون الفصل بين المشرع والمنفذ والا سيصدر المنفذ التشريعات على ضوء ما لديه من اعتبارات عملية فيفقد التشريع حياديته ويصبح مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية[٥].

٣ـ إتقان أداء وظائف الدولة: وهنا يحقق مبدأ تقسيم وظائف الدولة على ثلاث سلطات منفصلة عضويا

---

[١] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق،ص٢٨٤.

[٢] ينظر د. عبد الله عبد الغني بسيوني، النظم السياسية،المصدر السابق، ص٢٦٤. ود. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية (الدول والحكومات)، مصدر سابق، ص٢٨٢. ود. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد عثمان، المصدر السابق، ص١٥٧.

[٣] ينظر د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، دار الفكر العربي، الاسكندرية،١٩٨٧، ص٥٥٥ـ٥٥٦.

[٤] ويختلف مفهوم الشرعية عن المشروعية من ناحية إن **المشروعية** تعني : إخضاع الدولة للقانون من خلال وجود مبادئ عليا تسمو على الدستور وتشريعات الدولة وسبق وجودها الدولة نفسها، بينما **الشرعية** تعني مبدأ سيادة أحكام القانون أياً كان مصدره الدستور او القانون او اللوائح. د.علي هادي الشكراوي، المصدر السابق، ص ١٣.

[٥] د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق، ص٤٥٢. ود. سامي جمال الدين، المصدر السابق، ص٢٩٧.

إتقان وحسن سير عمل كل سلطة من سلطات الدولة في أداء وظيفتها [١]، فمن المسلم به إن التخصص وتقسيم العمل يؤديان إلى إتقان العمل، فممارسة السلطة التشريعية لوظيفة التشريع والسلطة التنفيذية لوظيفة التنفيذ والسلطة القضائية لمهمة تطبيق القوانين في المنازعات المعروضة أمامها،عند مباشرتها لهذه الوظائف يؤدي بالنتيجة إلى تخصص كل سلطة بالوظيفة الخاصة بها مما يؤدي إلى إجادة كل سلطة لأداء وظيفتها [٢].

الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات

لم يسلم مبدأ الفصل بين السلطات من النقد حيث وجهت إليه عدة انتقادات أهمها[٣]:

١- ترجيح كفة إحدى السلطات

يستهدف مبدأ الفصل بين السلطات أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطتين الأخرتين من الناحية النظرية لكن التطبيق يظهر انه لابد من ان تطغى إحدى هذه السلطات على الأخرى، فالميزان أما ان يميل إلى جانب السلطة التنفيذية كما في انكلترا وفرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ ومصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١، وأما إلى جانب البرلمان كما كان في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا[٤]، وكما هو اليوم في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢- استحالة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات

يرى بعض الفقه استحالة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لصعوبة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة فهذا الفكر ينظر إلى سلطات الدولة على إنها أعضاء في جسد واحد تؤدي وظائفها مع بعضها [٥]، كما كما شبه الدولة بالآلة التي تفترض اتصال جميع اجزائها المختلفة لكي تعمل بانتظام، حيث لا بد لسلطات الدولة

---

(١) د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص٢٥

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب،المصدر السابق،ص.٢٠٢.

(٣) د. عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة م،صدر سابق، ص٣٤٦. ود. صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، المصدر السابق، ص٦٦. ود. فؤاد العطار، مصدر سابق، ص٥٦٦.

(٤) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق، ص٤٥٣.

(٥) د. سامي جمال الدين،النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص٢٩٧.

ان لا تنفصل عن بعضها لان ذلك يؤدي حتماً إلى ارتباك وتعطيل آلية العمل في الدولة [١].

٣- التعارض مع فكرة وحدة الدولة [٢]

باعتبار إن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بتوزيع وظائف الدولة على ثلاث هيئات أو سلطات، فذلك يتعارض وفكرة الدولة الواحدة التي لا تملك إلا سلطة واحدة، وان هذا التقسيم سيشتت السلطة، الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل أعمالها وتعريضها للخطر في أوقات الأزمات وبعد فترة من الزمن سينتج انهيار الدولة [٣].

٤- صعوبة تحديد المسؤولية

يقود توزيع السلطة بين عدة هيئات منفصلة عضويا بدوره إلى تجزئة المسؤولية وتقسيمها بين اعضائها، وبالتالي سيولد صعوبة في حصرها وتحديدها [٤]، إذ سيمثل تعدد السلطات في الدولة مع استقلالها عن بعض تقسيما للمسؤولية، بينما لو كانت السلطة مركزه في يد واحدة انصبت عليها المسؤولية كاملة وتعمق بها الشعور وتضاعف أثرها ستشكل رادعا أمام الانحراف، بينما تتيح حالة الفصل بين السلطات امكانية التخلص من المسؤولية وإلقاء تبعتها على عاتق السلطة الأخرى [٥].

المبحث الثاني:المفهوم التقليدي للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني

اخذ النظام البرلماني بعد أن نشا وتطور عبر سلسلة من الأحداث التاريخية والاجتماعية في انكلترا، مفهوما تقليديا، اكتسب من خلاله عنصر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دوره فيه على اساس هذا

---

[١] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٢٨٤- ٢٨٥.

[٢] تتجسد وحدة الدولة (من حيث السلطة) من خلال إن السلطات التي تتولى الوظائف العامة المتعددة في الدولة(الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية) تكون سلطة واحدة وفق دستور موحد ينظمها. ينظر: هيثم إبراهيم احمد، دراسة حول الدولة، دائرة العلوم السياسية والدراسات الدبلوماسية، جامعة القدس كلية الآداب،بيت حنينا،٢٠٠٧، ص ١٨.

[٣] د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشاة المعارف،١٩٨٠، ص١٦٢.

[٤] د. عثمان خليل عثمان، مصدر سابق، ص ٣٤٦.

[٥] ينظر د. أيمن محمد شريف، المصدر السابق، ص٢٧

المفهوم [١]، حيث استقرت قواعد عامة اتسم بها النظام البرلماني وصار معها الخروج عن هذه القواعد خروجا عن النظام البرلماني أو انحرافا فيه.

فقد بني النظام البرلماني في ظل وجود برلمان منتخب على ثنائية السلطة التنفيذية (وجود طرفين الأول رئيس الدولة على رأس السلطة التنفيذية له دور محدود، والثاني الوزارة التي تكون لب وجوهر السلطة التنفيذية) من جهة، ووجود توازن وتعاون بين السلطة التنفيذية هذه والسلطة التشريعية على أساس التساوي بينها من جهة أخرى[٢]، حيث طبق ذلك وسار عليه نظام انكلترا السياسي ومنها خرج بعد ذلك وانتشر إلى عموم دول أوروبا وبعض دول العالم الاخرى[٣].

ولذلك سنقسم دراستنا لهذا المبحث إلى مطلبين الأول لمعنى وأركان النظام البرلماني والمطلب الثاني للنظام السياسي الانكليزي كتطبيق للنظام البرلماني.

المطلب الأول: معنى وأركان النظام البرلماني

أصبح النظام البرلماني بعد اكتمال ملامحه النهائية في المملكة المتحدة نظاما ذا معنى خاص واركان محددة يقوم عليها ، بحيث لا يمكن من دون هذا المعنى وتلك الاركان وصف نظام سياسي ما بأنه نظاما برلمانيا ، ولذلك سنوضح كل من معنى واركان النظام البرلماني من خلال فرعين الأول: معنى النظام البرلماني والثاني: أركان النظام البرلماني.

الفرع الأول معنى النظام البرلماني

تدرج النظام البرلماني وتطور في المملكة البريطانية المتحدة من ملكية مطلقة إلى ملكية مقيدة ومن

---

[١] ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية الدول والحكومات، دون طبعه ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦، ص ٣١٧. ود. هشام جمال الدين عرفه، ضمانات أعضاء المجالس النيابية (دراسة مقارنة)، دون ذكر الناشر، ٢٠٠٨، ص٤٩.

[٢] ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب و حسين عثمان محمد عثمان ، مصدر سابق ، ص ٤٠٩. ود. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص ١٣٨. ود. هاني الطهراوي، مصدر سابق، ص ٥٢ .

[٣] ينظر د. مصطفى ابو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٢٣٥. واستاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٤٠.

ثم إلى نظام برلماني[١]، إذ استقر في حدود مبدأ الفصل بين السلطات على كفالة التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل من المساواة بينهما [٢]، بالصورة التي لا تسيطر فيها سلطة على سلطة أخرى [٣].

ولا تعني تسميته (النظام البرلماني) بسبب وجود البرلمان فيه ، بل إن وجود برلمان منتخب من قبل الشعب فيه ليس بخصيصة أو صفة ينفرد بها هذا النظام إنما هو نقطة اشتراك تجتمع عليها كافة الأنظمة النيابية [٤]، فتسمية نيابي منحدرة من وجود نواب يمثلون الشعب والبرلمان هو المكان الذي يجتمع فيه هؤلاء النواب للتداول وممارسة المهمة الموكلة إليهم من قبل الشعب بصورة عامة [٥]، ولذلك يعلل بعض الفقه إن تسمية النظام البرلماني هذه راجعة إلى إن هذا النظام هو أول صور النظام النيابي ظهورا من الناحية التاريخية مما أدى إلى ارتكاز هذه التسمية في الأذهان وبقاءها منذ ظهوره لحد الآن [٦].

أما بخصوص تعريفه فنجد إن جملة من الفقهين الغربي والعربي قد تناولوه بتعريفات مختلفة تشترك في الإشارة إلى نقاط معينة من جهة وتتفاوت في ذكر أخرى من جهة ثانية [٧].

حيث نجد في الفقه الغربي إن الفقيه بارتملي (Barthemely) يعرفه بأنه النظام الذي يكون فيه التوجيه للمساءل العامة، نتيجة تعاون البرلمان ورئيس الدولة غير المسؤول بواسطة مجلس الوزراء المسؤول[٨].

---

[١] د.عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٧. ود. احمد سعيفان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص٢٢٢.

[٢] د. رافت فوده، ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٧٨.

[٢] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص ٢١٧. ود. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٣٣٩. و

John alder, Constitutional and Administrative ,5th , Palgrave Macmillan , Great Britain, p.330.

[٣] ينظر د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون ذكر الناشر وسنة الطبع، ١٩٨٨، ص٣٠٥.

[٤] د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٢٩٧.

[٥] ينظر د. محمود عاطف البنا، مصدر سابق، ص ٢٦٨.

[٦] د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، منشاة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢٤٤.

[٧] أستاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٣٦.

[٨] ينظر دانا عبد الكريم سعيد ، مصدر سابق ، ص ٣٠.

والفقيه ردسلوب (Redslob) بانه نظام التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [١].

بينما الفقيه موريس ديفرجيه (Duverger) فيعرفه بأنه ذلك النظام الذي يتميز بشفافية السلطة التنفيذية أي وجود رئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان [٢].

أما اسمان (Essmein) يعرفه بأنه النظام الذي يقوم على المسؤولية الوزارية في أقصى نطاق لها، وان السلطة التنفيذية وأن كانت منفصلة عن السلطة التشريعية الا أنها مكونة من وزارة منبثقة من أعضاء الهيئة النيابية وخاضعة للمسؤولية أمامها عن كل ما يصدر عنها من تصرفات وأعمال متعلقة بشؤون الدولة، وكذلك قد ذهب الفقيه (Burdeau) بتعريفه إلى أنه النظام الذي تكون فيه إدارة المسائل السياسية الخاصة بالبرلمان ورئيس الدولة بواسطة الوزارة المسؤولة [٣].

وهنا يظهر تنوعا ملحوظا في اختلاف تعريف كل فقيه عن آخر، فمنهم من أشار إلى عنصر التعاون بين السلطتين، ومنهم من لم يشر إلى ذلك، في حين ضمن بعضهم فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعض دون ذكر بعضهم لذلك، بالوقت الذي نرى إن بعضها ركز على فصل طرفي السلطة التنفيذية والأخر بالعكس، إلا إنهم قد اجتمعوا جميعا على نقطة واحدة هي خضوع الوزارة لمبدأ المسؤولية أمام البرلمان.

أما في الفقه العربي فقد عرفه د. طعيمة الجرف بأنه " نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يكون أمر التوجيه السياسي للشؤون العامة للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أمام ممثلي الشعب[٤]، أو انه كما يذهب د. محسن خليل

---

[١] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مصدر سابق، ص٢٨.

[٢] ينظر موريس ديفرجيه، مصدر سابق،ص١٣٦.

(3) Esmein, Element de droit Constitutionnel , T.I. 8 eme ed. , Paris , 1927, p. 167. Georges Burdeau : Mannuel de droit Constitutionnel , 21,ed par: HOMAN (F) ,et M.tropper ,LGDJ , Paris,1988, p.133 et s.et Traite de Seinence politique , 2 eme ed.T.v , Les regimes politiques ,LGDJ , Paris. 1970 , p.391 et s.et 11 eme ed. 1965. p. 142 et s.

نقلا عن استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص 23.

[٤] د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ، مكتبة القاهرة الحديثة، 1978، ص٤٥٧.

النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية ثنائية[١]، فيما يعرفه د. عبد الحميد متولي بانه نظام يهدف إلى كفالة التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حتى لا تطغى أو تسيطر أحدى هاتين السلطتين على الأخرى[٢]. أما أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر فيرى بأنه نظام يقوم على تنظيم السلطات العامة والفصل المرن بينها، وإيجاد آليات للتعاون في ممارسة الاختصاصات وتقرير وسائل للتأثير المتبادل لغرض تحقيق التوازن السياسي [٣].

حيث نجد كذلك من تعريفات الفقه العربي إنها قد شملت عناصر مشتركة تتمثل بالإشارة إلى المسؤولية الوزارية وفصل السلطات عن بعض، وتفترق وتتفاوت في الإشارة إلى كل من المساواة أو التعاون أو التوازن بين السلطات عموما أو السلطتين التشريعية والتنفيذية خصوصا، حيث تأتي كل من نقاط الاشتراك والافتراق هذه أو الاختلافات في مجمل التعاريف الغربية والعربية، اثر تعدد صور النظام البرلماني واختلاف تطبيقاته من دولة لأخرى، على انها جميعا لم تخرج عن ضرورة وجود فصل مرن بين السلطات وقدر من التعاون مع تقرير وساءل فاعلة للتوازن السياسي والتأثير المتبادل بينها [٤].

وعموما ومن خلال ما تقدم يتبين لنا بان النظام البرلماني يتلخص بأنه اسلوب محدد للحكم، تتمتع قواعده بمرونة وتوازن في تنظيمه للعلاقة بين سلطات الدولة العامة التي تتقاسم السلطة في سبيل تأدية وظائفها لتحقيق مصلحة الوطن والمواطن.

الفرع الثاني: أركان النظام البرلماني

يرتكز النظام البرلماني على ركنين أساسيين يمثلان المعيار الفقهي لتمييز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة هما الفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة أو كما يعرف بثنائية السلطة التنفيذية أولا والتعاون والتوازن بين السلطات ثانيا [٥]، وعموما سنبين كل من الركنين الأساسيين لهذا النظام بشكل منفرد كما يلي.

---

[١] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص ٥٥٩

[٢] د عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، ط١، دار المعرف، مصر، ١٩٥٨-١٩٥٩،ص ٢٧٨.

[٣] أستاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٢٥.

[٤] استاذنا د. رافع خضر شبر، المصدر نفسه، ص٣٦.

[٥] د. محمد رفعت عبد الوهاب و حسين عثمان محمد عثمان ، مصدر سابق ، ص ٤٠٩. ود. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص ١٣٨.و د. هاني الطهراوي، مصدر سابق، ص ٥٢

أولا: ثنائية السلطة التنفيذية

يتفرع جهاز السلطة التنفيذية في هذا النظام إلى طرفين الأول ويمثله رئيس الدولة (سواء كان شكل الدولة ملكي والرئيس فيها ملك أو أميري والرئيس فيها أمير[١] أم جمهوري والرئيس فيها رئيس جمهورية [٢]، حيث يكون على رأس السلطة التنفيذية قانونا [٣]، والطرف الثاني وتمثله الوزارة بشكل عام [٤].

١- رئيس الدولة

يتولى رئيس الدولة في الأنظمة الملكية منصبه عبر نظام الوراثة بينما في الأنظمة الجمهورية بالانتخاب الذي يكون أما من قبل البرلمان أو الشعب بصورة مباشرة في بعض الأنظمة البرلمانية كما سيأتي تفصيله على انه في كلا الحالتين يعتبر رئيس السلطة التنفيذية [٥].

ويشار إلى إن رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية شخصا غير شخص رئيس الحكومة إذ لا يصح دستوريا أن يجمع بين رئاسة الدولة و منصب الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء [٦] إلا في بعض الحالات الاستثنائية أو المؤقتة [٧]، كون النظام البرلماني قائم على أساس الفصل العضوي بين المنصبين[٨].

المنصبين[٨].

---

[١] كما في الدستور الكويتي النافذ الصادر في تشرين الأول ١٩٦٢ الذي أخذ بالنظام الملكي الأميري ينظر المادة (٤ منه : إن الكويت إمارة وراثية).

[٢] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، مصدر سابق ، ص٢٨٨.

[٣] ينظر د. احمد عبد اللطيف، رئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٩٦ المصدر السابق، ص ١٢.

[٤] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا،المصدر نفسه، ذات الصفحة.

[٥] ينظر د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية و القانون الدستوري، ط ٤، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠، ص ٢١٥.

[٦] د. نوري لطيف، القانون الدستوري - المبادئ والنظريات العامة، ط١، بغداد، ١٩٧٦، ص١٦٠.

[٧] ينظر د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، القاهرة، ص ٧١.

[٨] ينظر د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية و القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٥. و د. إبراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٢٦٦.

كما يشير الفقه الدستوري إلى إن رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية الذي يتولى منصبه بالوراثة أمر يكفل له الاستقلال تجاه السلطة التشريعية فضلا عن اكتسابه الخبرة والمهارة اثر طول مدة توليه المنصب غالبا [١]، بالوقت الذي لا يكون فيه الرئيس المتولي منصبه بالوراثة خاضعا للبرلمان من ناحية إن هذا الاخير صاحب الفضل في تنصيبه و منحه هذا المنصب، فالرئيس الذي يتولى منصبه عن طريق البرلمان يضعف مركزه و ترجح معه كفة سلطة البرلمان و قد تجعل منه تابعا [٢]، وكذلك الامر في الحال الذي يتولى فيه الرئيس منصبه عن طريق الاقتراع الشعبي العام فانه ايضا يؤدي إلى عواقب تخل بمقتضيات النظام البرلماني القائم على أساس المساواة والتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية [٣] لان ذلك يعمل على تقوية مركزه و شعوره بانه جاء منتخبا من قبل الشعب عامة كما سياتي تفصيله و بالتالي يكون اعلى مرتبة من البرلمان [٤].

من ناحية أخرى يشير جانب اخر من الفقه إلى إن اختيار رئيس الدولة في النظام البرلماني عن طريق البرلمان لا يرتب بالقطع و الضرورة تبعية رئيس الدولة للبرلمان الذي يختاره لان الضمانات التي يتمتع بها الرئيس في النظام البرلماني المتمثلة بعدم مسؤوليته السياسية تكفل له الاستقلال إزاء البرلمان [٥] .

أما مركز الرئيس هنا فيكون مركزا فخريا وتشريفيا لا يملك معه صلاحيات فعلية بل لا يتعدى دور

---

[١] د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٣١. ود. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ص ٣٧٧- ٣٧٨.

[٢] ينظر د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٣٠١.

[٣] قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة ظهرت في انكلترا حسب المبدئ الانكليزي الشهير الملك لايخطئ(the king can not wrong) وشخصيته مصونة لا تمس الذي يترتب عليه عدم مسؤولية الملك مطلقا أي لا يسأل سياسيا ولا جنائيا. بينما في النظام الجمهوري وان كان الرئيس غير مسؤول سياسيا لكنه مسؤولبصفته مواطنا كسائر المواطنين –جنائيا ومدنيا عن افعاله الخاصة.ينظر د. عبد العزيز د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص٢٩٠.

[٤] د.ابراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٢٨٩.

[٥] ينظر د. سامي جمال الدين،مصدر سابق، ص ٣٠١.ود. ابراهيم عبد العزيز شيحا و محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر نفسه، ص ٢٨٩.

الحكم ورمز الدولة [١]،لذلك فهو غير مسؤول حسب المبدأ الذي يربط وجود المسؤولية بوجود الصلاحيات [٢]، فالفقه يذكر في النظام البرلماني قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا إذا كان رئيس جمهورية (مع حق تحريك مسؤوليته الجنائية)، وعدم مسؤوليته سياسيا وجنائيا إذا كان ملكا، أي عدم جواز مسائلته من قبل أعضاء البرلمان واستخدام وسائل الرقابة السياسية المعروفة بحقه[٣]، الأمر الذي جعل هذه قاعدة عدم المسؤولية السياسية بمرور الوقت عند بعض الفقه معيار النظام البرلماني الوحيد بجانب ثنائية السلطة التنفيذية[٤]،ويترتب على هذه القاعدة نتيجتين أساسيتين هما:

النتيجة الأولى: انتقال السلطات الفعلية من رئيس الدولة للوزارة: حيث تقتضي عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني وجوب وجود بديل شخص أو هيئة عنه تتحمل المسؤولية، وهذا البديل هو الوزارة [٥]، كونها صاحبة الصلاحيات التنفيذية الفعلية، فما دام رئيس الدولة حسب المبدأ السائد (الملك لا يخطئ) وان وان الحُكم (السلطات الفعلية) بيد الوزارة فالمسؤولية تكون على عاتقها أمام البرلمان [٦].

النتيجة الثانية: عدم المسؤولية يؤدي إلى عدم انفراده في مباشرة اختصاصاته [٧]: فعدم انفراد رئيس الدولة في النظام البرلماني في مباشرته لاختصاصاته المسندة إليه يأتي نتيجة لعدم مسؤوليته ملكا كان أو رئيس

---

(١) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مصدر سابق، ص ٢٠. ود. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٦٣٠.

(٢) ود. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، ص ٣٦٣٧. ود. احمد رسلان، مصدر سابق، ص٢٨٧.

(٣) تنحصر وسائل الرقابة البرلمانية بوسائل تحدد دستوريا كالسؤال والاستجواب والتحقيق والمناقشة. ينظر د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٢، ص١٣. وينظر د.عمرو فؤاد احمد بركات،المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، القاهرة،١٩٨٤، ص ١٥.

(٤) د. جواد الهنداوي، مصدر سابق، ص١٤٦.

(٥) د. عبد الكريم علوان، المصدر السابق، ص ٢١٥.

(٦) د. محمد بكر حسين، النظم السياسية والقانون الدستوري،ج ١، جامعة الأزهر كلية الشريعة والقانون،طنطا، ١٩٩٩، ص ٢٦٧.

(٧) د. داوود الباز، النظم السياسية – الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، دون طبعة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٣٤٥.

جمهورية[١]، إذ يقتضي ممارستها إلى جانب الوزارة بان يكون هناك توقيع مجاور لقراراته من قبل الوزارة (أما رئيس الوزارة أو الوزير المختص)[٢]، حتى لا تفلت الوزارة من مسؤوليتها السياسية وتحتمي منها بالرئيس غير المسؤول، حيث تصدر هذه الأعمال مع التوقيع المجاور وكأنها صادرة عن الوزارة[٣]، فمن الممكن أن تساءل عن أعمال الرئيس في حال لم تقدم احتجاجا معينا على ما صدر منه، لذلك يكون للوزارة حق عدم التوقيع إلى جانب الملك في المسائل التي ترتب المسؤولية حتى لو وصل الأمر إلى تقديم استقالتها هربا من تحقق المسؤولية تجاهها[٤]، وخلاف ذلك أي إذا تم التوقيع المجاور فسيعتبر قرينة وإقرار من قبل الوزارة بان ما صدر من عمل من قبل الرئيس بعلم وموافقة الوزارة وإنها مستعدة لان تتحمل المسؤولية عما صدر منه [٥].

٢- الوزارة

تشكل الوزارة الطرف الثاني في جهاز السلطة التنفيذية في النظام البرلماني [٦]، حيث تتكون من رئيس رئيس وزارة وأعضاء، فأما رئيس الوزارة فعادة ما يكلف من قبل رئيس الدولة، ليقوم بدوره بتسمية أعضاء وزارته (الوزراء)، ثم عرضها خلال فترة زمنية محددة بموجب نص دستوري مسبق على البرلمان، ليصرح البرلمان أو يعلن موافقته ومنح ثقته على تشكيلته تلك.

وتحتل الوزارة حسب قواعد النظام البرلماني التقليدي الهيئة الإدارية العليا، والعضو الفعال في السلطة التنفيذية، الذي يهمن على تصريف كل شؤون الدولة ويكون مسؤول عنها أمام البرلمان، إذ يمكن للبرلمان بعد

---

[١] د. السيد صبري، القانون الدستوري وموضوعاته، الكتاب الأول، مصدر سابق، ص ١٨٢. ود. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٩١.

[٢] د. محمد بكر حسين، المصدر السابق، ص ٢٦٩. ود. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ٢٣١.

[٣] نص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة ١٣ على انه " يوقع رئيس الجمهورية على المراسيم والأوامر التي يقرها مجلس الوزراء....". وكذلك الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ الذي نص في المادة (٥٥ على انه " يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه ". والدستور اللبناني لسنة ١٩٢٥ في المادة ٥٤ بأنه " مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك معه رئيس الحكومة أو الوزراء المختصون..." بينما في العراق لا يوجد توقيع مجاور حسب تتبعنا لمواد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

[٤] د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٣٠٤.

[٥] د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص٣٢٤.

[٦] د. سليمان الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة ،١٩٦، ص ١٤٩.

منحه ثقته بالوزارة محاسبتها وتحريك مسؤوليتها عن أي من الأعمال التي تقوم بها [١].

ومن هنا تتميز الوزارة بعدة خصائص ينبغي تتوافرها في ظل النظام البرلماني، تتمثل بكل ما يلي:

أ- حصول الوزارة على ثقة البرلمان طوال مدة ولايتها

لكي تكسب الوزارة شرعيتها لابد من حصولها على ثقة البرلمان عند تشكيلها ودوام منح هذه الثقة طوال مدة توليها لمركز الوزارة وقبول البرلمان لسياستها[٢]، فقد يتمكن البرلمان لأسباب محددة دستوريا سحب الثقة عنها، الأمر الذي يفقدها شرعيتها ويضطرها إلى تقديم الاستقالة الذي يكون عادة بعد استخدام وسائل الرقابة البرلمانية السائدة[٣].

ب- الوزارة هيئة دستورية متجانسة ومتضامنة

ينبغي وفقا للنظام البرلماني ان تكون الوزارة وحدة متجانسة بصورة هيئة جماعية وكما تسمى مجلس الوزراء الذي يختص هنا برسم السياسة العامة للدولة في وحدة عمل واتساق بحيث تشكل تجانس وانسجام بين اعضائها لتسيير مهماتها [٤]، ولذلك تأتي فكرة اختيار أعضاء الوزراء من قبل رئيسها في هذا النظام وفقا لما لما يرتأى من توافر المواصفات المناسبة التي تحقق ذلك [٥].

أما عنصر التضامن الذي يجب ان يتوافر كذلك في الوزارة، فيعني ان يكون الوزراء مسؤولين مسؤولية تضامنية عن كل قرار أو عمل سياسي يصدر عن بعضهم أو عنهم جميعا بالوقت الذي لا يشفع معه غياب أو تغيب احدهم عن جلسة اتخاذ القرار الذي تترتب عليه المسؤولية ولا عدم تصويته أو موافقته على مثل هذا

---

(١) أستاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٢) د. هاني علي الطهراوي، مصدر سابق، ص٢٥٧.

(٣) ينظر د. نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، ط ١، دار رسلان للطباعة والنشر، سوريا، ٢٠٠٧، ص١٠.

(٤) د. سليمان الطماوي، المصدر نفسه، ص ١٤٩.

(٥) د. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر- دراسة في ضوء نظم الحكم المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٢٣.

القرار [١].

ج - الوزارة أداة حكم لا أداة تنفيذ

تتميز الوزارة في النظام البرلماني باعتبارها كيان منفصل عن رئيس الدولة وعن البرلمان [٢] بانها أداة للحكم والتقرير بحيث هي من يملك سلطة البت في شؤون رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها، فهي تجمع بين التخطيط لرسم هذه السياسة العامة وتنفيذها [٣].

د- الوزراء يدخلون البرلمان بصفتهم الوزارية

السائد في أصل النظام البرلماني إن الوزراء يكونون أعضاء في المجلس النيابي وبذلك يجمعون عضوية كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية [٤]، كما يمكن ان يأتون من خارجه، وفي كلا الحالتين يدخل الوزراء إلى البرلمان سواء كانوا أعضاء فيه ام غير ذلك ليشتركون في مناقشات أعضاءه وإبداء آرائهم والدفاع عن سياسة الحكومة بجانب توضيح المسائل التي يحتاج البرلمان استيضاحها حال طلبه أو تقدم أعضاء الوزارة من ذاتهم بتوضيحها [٥].

ثانيا: التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن احد أهم ما يميز النظام البرلماني عن بقية الأنظمة السياسية الرئيسية الأخرى القائمة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات هو وجود قدر من التعاون والتوازن بين السلطات فيه، وخصوصا السلطتين التشريعية

---

[١] ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، ط١، دار مجدلاوي، عمان، ٢٠٠٤، ص ٢٥٤.

[٢] د. روبن بوي ود. كارل فريديك، دراسات في الدولة الاتحادية، ترجمة وليد الخالدي وبرهان دجاني، ج٣، مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٦، ص ١٢٢ ٠

[٣] د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية – الدول والحكومات، مصدر سابق، ص ٣٠٠.

[٤] د هاني علي الطهراوي، مصدر سابق، ص ٢٥٩.

[٥] د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، منشأة المعارف ، الاسكندرية، ٢٠٠٥ ، ص ٣١١.

والتنفيذية [١]، كما سنتعرض لذلك بشيء من التفصيل .

١ـ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يقوم النظام البرلماني على وجود قدر كبير من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يتحقق باتصال كل منهما مع الأخرى حتى قيل انه نظام التعاون بين السلطتين [٢]، في سبيل تسيير أمور الدولة من خلال اشتراك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في بعض اختصاصاتها من جهة واشتراك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في مجال اختصاصها – كما سيأتي تفصيله في الفصول القادمة - من جهة أخرى [٣].

فالسلطة التشريعية تشترك بتشكيل السلطة التنفيذية من اختيار رئيس الدولة (احيانا) والموافقة على تشكيلة الوزارة وإقراره الموازنة المالية العامة للدولة وحساباتها الختامية فضلا عن المصادقة على المعاهدات الدولية، والسلطة التنفيذية تشترك بدورها مع البرلمان من ناحية أخرى بالدعوة للانتخابات العامة ودعوته للانعقاد في الظروف العادية والجلسات الاستثنائية أو الطارئة وقت الضرورة [٤]، كما تقوم السلطة التنفيذية باقتراح مشاريع القوانين وكذلك المصادقة عليها ونشرها بعد تصويت البرلمان وإقراره لها [٥]، ومضافا إلى ذلك فان فان للسلطة التنفيذية كما تقدم حق دخول البرلمان وأجراء المناقشات والمداولة في شؤون الدولة التي تختص بها السلطة التنفيذية الأمر الذي يعد احد مجالات التعاون بين السلطتين محل البحث[٦].

٢- التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يقرر النظام البرلماني من اجل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وساءل تأثير متبادلة لكل

---

(١) د. عبد المنعم محفوظ ود. نعمان احمد الخطيب، مبادئ في النظم السياسية (الدولة، الحكومة، صور الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفرقان للنشر والتوزيع، مصر ، دون سنة ، ص٢٧٩.

(٢) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق، ص٤٦٢.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب و د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص٢٧١ وما بعدها.

(٤) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر– تحديات وتحولات،دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٢، ص ١٣٩.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٤، ص ٢٤٦.

(٦) د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم، دون طبعة، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، ١٩٣٧، ص٣٦٣.

منهما في وجه الأخرى[١]، لغرض عدم هيمنة سلطة على أخرى بحيث يكون للبرلمان حق تحريك المسؤولية السياسية للوزارة وسحب الثقة عنها والإطاحة بها[٢]، وكذلك صلاحيته بمساءلة رئيس الدولة والحكومة جنائيا، بل يمكن للبرلمان مساءلة رئيس الدولة سياسيا في بعض الأنظمة الجمهورية إلى جانب حقه بمساءلة الحكومة، مقابل حق الوزارة في حل البرلمان أو احد مجلسيه[٣]، الأمر الذي يحقق لكل من السلطتين سلاح تشهره بوجه الأخرى حال حدوث اختلاف معين بينهما حول قضية معينة ليقوم الشعب في هذه الحالة بدور الحكم بينهما من خلال الإدلاء بصوته للجانب الذي يرى فيه الأحقية[٤]، وبذلك يتحقق وجود عنصر التوازن بين السلطتين بان تملك كل منهما وسيلة ضد الأخرى.

المطلب الثاني: النظام السياسي الانكليزي كتطبيق للنظام البرلماني

ترتبط تسمية النظام البرلماني التقليدي أساسا بالنظام السياسي الانكليزي، حتى صارت خصائص هذا النظام هي المعيار الذي يوصف فيه النظام السياسي خارج المملكة المتحدة فيما إذا كان نظاما برلمانيا ام غير ذلك، بل نموذجا يحتذى به في هذا النظام[٥]، الا انه بمرور الزمن حدثت تطورات سيأتي تفصيلها أدت إلى الخروج عن بعض جزئيات هذا النظام[٦].

وعموما قبل أن يستقر النظام البرلماني في المملكة المتحدة على شكله السياسي الحالي مر بثلاث مراحل أساسية هي أولا: الملكية المطلقة، وثانيا: وجود نوع من المجالس إلى جوار الملك، وثالثا: وجود برلمان منتخب تساءل الوزارة أمامه بحيث يجب أن تحظى هذه الوزارة على ثقته على الدوام بعد انبثاقها منه[٧].

---

[١] د. ميلود المهذبي ود. ابراهيم ابو خزام، الوجيز في القانون الدستوري، الكتاب الاول، مكتبة طرابلس العلمية العالمية، بيروت، ص٢١٣. و د. عثمان خليل عثمان، مصدر سابق، ص ٣٦٥.

[٢] د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، دون ذكر السنة ، ص ١٠.

[٣] دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٩٢.

[٤] ينظر د. عبد الله ابراهيم ناصف، مصدر سابق، ص ٥٩.

[٥] د. عادل ثابت،النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٩٩.

[٦] ينظر د. ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، مصدر سابق، ص ٢٤٧.

[٧] ينظر د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، مصر، دون سنة نشر، ص٢٠٠.

إذ تدرج هذا النظام بعد تسلسل تاريخي لصراع طويل بين الملك والبرلمان كانت محطتة التاريخية الأخيرة واكتمال ملامحه تماما في فترة حكم الملكة فكتوريا الذي دام لأكثر من ستين عاما(١٨٣٧-١٩٠١)[١]، حيث انتهى فيها الصراع بين الملك والبرلمان واستقر النظام البرلماني الانكليزي ورست صورته على وفق الشكل الذي نوضحه هنا من خلال فرعين الأول للخصائص الرئيسية للنظام الدستوري في المملكة المتحدة والثاني للسلطات العامة فيها.

الفرع الأول: الخصائص الرئيسية للنظام الدستوري في المملكة المتحدة

يمكن بيان الخصائص الرئيسية للنظام الدستوري الانكليزي من خلال ما يلي:

أولا: دستور غير مدون

يعد النظام الانكليزي البرلماني مثال الأنظمة البرلمانية التي لا تستند في مقومات وأسس نظامها لدستور مدون[٢] بل من أعراف استقرت ثم انبثقت منها أو انتقلت في القرنين التاسع عشر والعشرين لدول العالم[٣]، فليس لها دستور مدون على غرار دستور الولايات المتحدة الأمريكية أو الدساتير الفرنسية أو دستور ايطاليا أو اليابان أو لبنان والعراق في أنظمتها البرلمانية الحالية[٤]، كما انه لا توجد مجموعة من القوانين والأنظمة المدونة والصريحة التي نستطيع أن نستدل من خلال عناوينها على إنها دستور أو قانون أساسي[٥].

لكن ذلك لا يعني إن النظام السياسي الانكليزي لا يستند إلى نظام قانوني محدد بشكل واسلوب معين، بل إن تقسيم الدول إلى دول ذات دساتير مدونة وأخرى ذات دساتير عرفية هو تقسيم مستند للسمة الغالبة لهذه القواعد الدستورية في دولة معينة، إذ لا توجد قوانين دستورية مدونة بصفة مطلقة ولا قوانين دستورية عرفية

---

(١) د. يحيى الجمل، المصدر نفسه، ص ٢٠٢. و Philippe Ardant , Manuel institutions politqes et Droit constitutional , Saprel cen. , Paris ,1986 , 4 ed , p.284285.

(٢) د. عصمت عبد الله الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير في ضوء الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص١٦.

(٣) ينظر د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج٢، مصدر سابق، ص٣٣.

(٤) ينظر د. حسين سيد احمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الاميركية وانجلترا، ط١، دار النهظة العربية،مصر، دون سنة، ص ص ٨٥.

(٥) ينظر د. موريس ديفرجيه، مصدر سابق، ص ٢٠٠.

بحتة في دولة من الدول الأمر الذي ينطلق منه لاعتبار المملكة المتحدة ذات دستور عرفي[١].

ولذلك يذكر بعض الفقه الانكليزي انه عندما يتحدث القضاة والساسة والفقهاء في المملكة المتحدة عن الدستور فإنهم يتحدثون عنه بلغة العموم، فهم يقولون مثلا إن عضوية المملكة المتحدة في الاتحاد الأوربي تعد انتهاكا واضحا للدستور أو يذكرون في معرض حديثهم " ان بعض الإجراءات غير دستورية " حتى إن الفقيه الانكليزي دايسي (Diecy) " يذكر ان دستور المملكة المتحدة دستور غير مدون جزئيا [٢]، ولذلك يرى بعض الفقه العربي ان تسمية الدستور الانكليزي بالدستور العرفي لا تخلو من عدم دقة [٣]، مما يؤشر واضحا بان النظام الانكليزي مبني أو مستند إلى قواعد دستورية محددة.

ويشار إلى إن لهذه القواعد الدستورية مصدرين هما: أولا: القوانين الدستورية وهي ما تعتبر قواعد دستورية بحكم مضمونها لا بحكم شكلها، إذ إنها من حيث الشكل لا تختلف عن أي قانون عادي صادر عن البرلمان وبذلك لا يمكن التمييز بينها وبين القوانين العادية إلا من حيث الموضوع، ولذلك فهي قوانين دستورية من ناحية الموضوع وان كانت قوانين عادية شكلا[٤]، أهمها: العهد الأعظم (١٢١٥)[٥] وسند الحقوق

---

[١] د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥،ا لقاهرة، ص ٩٩.

[٢] د. ايرك بارندت، مصدر سابق، ص٥٥-٥٦.

[٣] د. يحيى الجمل، القانون الدستوري مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دون طبعة،دار النهضة العربية،١٩٨٥، القاهرة، ص ٧٧.

[٤] د. يحيى الجمل، الانطمة السياسية المعاصرة، المصدر السابق، ص ٢٠٣-٢٠٤.

[٥] وهو أول الوثائق الدستورية (من الناحية الضمنية) المدونة في انكلترا سنة ١٢١٥ ويشمل هذا العهد ثلاثاً وستين مادة من بينها :

ا- أن يتعهد الملك بأن تكون الكنيسة في أنكلترا حرة في انتخاب رجالها ٠

ب- لا تفرض ضريبة إلا بموافقة العامة للمملكة ويتم ذلك عن طريق موافقة المجلس الكبير، وبما أن العهد الأعظم لم يتناول المجلس الكبير، فقد جرى العرف في أنكلترا على أخذ موافقة ذلك المجلس لأنه يعد المؤسسة المعبرة عن الرضا إضافة الى اشتماله طبقات الشعب الثلاث : الأشراف ورجال الدين وكبار أعيان البلد ٠

ج- تقوية وتطهير الجهاز القضائي فلا يحاكم شخص او تفرض عليه عقوبة لأكثر من مره واحده عن الذنب الواحد ٠ ولا يسجن أي شخص بأمر الملك الخاص وتجب محاكمة المقبوض عليه بتهمة معينة بالحال.

د- لا يعين الملك الأشخاص الذين يجهلون قوانين أنكلترا وخاصة في الوظائف الإدارية والقضائية٠ ينظر د٠ رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١١٦ ود٠ صالح جواد كاظم و د٠علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بغداد،١٩٩٠ ، ص

(١٦٢٨)[١] وشرعة الحقوق (١٦٨٦)[٢] والهابياس كوربوس (١٦٧٩)[٣].

ثانيا: الأعراف الدستورية التي استقر عليها العمل واكتسبت لدى السلطات السياسية والرأي العام قوة دستورية، كما هو الأمر في وجود برلمان مشكل من غرفتين ووجود وزارة منبثقة من البرلمان، إلى جانب دور محدود للملك مع حقه في حل مجلس العموم بناءً على طلب هذه الحكومة وحقه في تعيين رئيس الأغلبية البرلمانية رئيسا للوزراء، وإلى آخر ما ينظم عمل السلطتين وعلاقتهما مع بعض، على إنه اغلب ما يوجد من اختصاصات للملك – نظريا – مرجعها إلى هذه الأعراف[٤].

هذا ويذكر جانب من الفقه ان هذه القواعد (العرفية أو غير المدونة) تتميز بفئتين هما: القواعد القانونية التي يعاقب على خرقها القضاة، واتفاقات الدساتير التي تكون مجرد تقاليد أساسية تعتبر إجبارية من قبل الجميع

---

٧٤. و د٠ محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٥٧٩. ود ٠ السيد صبري، حكومة الوزارة، مصدر السابق، ص ٧٤ وما بعدها

[١] من بين أهم المبادئ التي تضمنها سند الحقوق :

ا- ليس للملك سلطة إيقاف تنفيذ القوانين ٠

ب- ليس للملك سلطة الإعفاء من تطبيق القوانين ٠

ج- ليس للملك أن يفرض ضريبة من دون موافقة البرلمان ٠

د- إضعاف سلطة الملك في إصدار اللوائح لان أمرها انحصر في تذكير أبناء الوطن باحترام القوانين ٠

ينظر د٠ سعاد الشرقاوي، المصدر السابق، ص ٥١٠- ٥١١ .

(٢) عمل هذا القانون على تقيد ما تبقى من صلاحيات الملك وخاصة الصلاحيات المالية حيث منع الملك من فرض الضرائب ومن التصرف بأموال الدولة ونص كذلك على تحديد نفقات الدولة ومخصصات التاج.

(٣) ويدعى قانون سلامة الجسد وهو قانون أصدره البرلمان البريطاني في عام ١٦٧٩، واضطر الملك شارل الثاني الموافقة عليه، وكانت الغاية منه ضمان الحرية الشخصية للمواطنين وحمايتها من تعسف السلطة، ويتضمن القانون القواعد الأساسية المتعلقة بحماية المواطن من الاعتقال، وبالإجراءات القانونية اللازمة لاعتقاله وتقديمه للمحاكمة أمام القضاء بعد ذلك، ويعتبر هذا القانون الهام المحور الأساسي للحريات الشخصية التي ما يزال يعتد به في بريطانيا.

[٤] د. يحيى الجمل، القانون الدستوري، المصدر السابق، ص٧٧. ود. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص١٠٩.

ترتكز على مجرد اتفاقات مثل التزام التاج باختيار زعيم الأغلبية رئيسا للوزراء لكن لا تعاقب عليها محاكم العدل،على إن هذا التمييز بين القواعد القانونية والاتفاقات لا يتطابق مع التمييز بين القانون والعرف[١].

ثانيا: محدودية دور رئيس الدولة

يكون رئيس الدولة في النظام البريطاني ملكا يتولى منصبه من خلال قواعد الإرث العادية [٢]، فقد كان الملك يتمتع بصلاحيات واسعة لكنها انتزعت منه تدريجيا وتوزعت بمرور الوقت بين البرلمان والوزارة والمحاكم[٣]، التي كان أخرها سنة (١٩٠١) في عهد الملكة فكتوريا[٤]، حيث بقي يحتفظ من الناحية الدستورية باختصاصات في كل من مجالي التشريع والتنفيذ[٥]، إلا إن هذه الاختصاصات أصبحت نظرية بحيث لا يباشر الملك أي سلطات فعلية، وصار دوره دورا أدبيا أو رمزيا [٦]، وتحولت إلى امتيازات ملكية، حيث انتقلت كل كل من صلاحياته التشريعية إلى مجلس العموم بعد تراجع اختصاصات مجلس اللوردات، وصلاحياته التنفيذية توزعت بين الحكومة و رئيسها، كما انتقلت بعض صلاحياته القضائية إلى المحاكم [٧]، وبالإضافة إلى هذا التراجع في دور الملك نجد ان البرلمان قادر على تقليص ما بقي له من صلاحيات بقرار منه[٨]، فقد تم التأكيد التأكيد في القرن العشرين بان نصوص التشريع تسود على الامتيازات الملكية حتى لو كان الموضوع يحكم

---

(١) د. موريس يفرجيه، مصدر سابق، ص ٢٠٢ وللمزيد ينظر د. مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩، ص٣٣.

(٢) د. محمد طي، مصدر سابق، ص ٢٨٧.

(٣) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٥٩٤.

(٤) د عادل ثابت، المصدر السابق، ص ١٠٤.

(٥) من الناحية الشكلية للملك اختصاصات التعيين في بعض الوظائف الكبرى(مدنية وعسكرية) وتسمية اللوردات وتوزيع الأوسمة والألقاب والقيادة العليا للجيش مضافا الى دعوة البرلمان وتأجيل انعقاده وحله وإصدار القوانين،وكذلك صلاحية اعلان الحرب واقامة السلم وعقد المعاهدات والاعتراف بالدول ومنح العفو الخاص. ود. عادل ثابت، مصدر سابق، ص١٠٢١٠٣.ود. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص١٣٨-١٣٩.

(٦) د. احمد مصطفى الاهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، اطروحة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول – كلية الحقوق، ص٥١.

(٧) ينظر د. مجيد حميد العنبكي، الدستور البريطاني، ج١، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠٠٣، ص٢٠.

(٨) د.عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٨٨.

سابقا بالامتياز الملكي بأسلوب معين وحكم مختلف فان نص التشريع هو الذي يحكم الموضوع [١]، وذلك للصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها البرلمان الانكليزي - كما سيأتي تفصيله - من الناحية النظرية [٢]، إلا إن بعض الفقه يذكر انه يمكن تقليص هذه الامتيازات الناجمة عما أسفرت عليه من قواعد قانونية (عرفية) ممكن من الناحية النظرية وليس من الناحية العملية إذ اتسم الشعب البريطاني بطريقة تقليدية جعلت من القواعد العرفيه هذه على درجة عالية من الاحترام [٣]، وهكذا بقي دور الملك محدودا وشكليا حتى قيل انه يسود ولا يحكم [٤]،وهو يقتصر الآن على احتلاله مركزا سياسيا مهما كونه رمزا لوحدة البلاد وممثلا للدولة كما انه يحاط علما بكل القرارات الصادرة ولا يملك الا التأثير الشخصي، حتى إن تكليفه للوزير الأول بتشكيل الوزارة أصبح تقليديا فهو ملزم بتكليف رئيس حزب الأكثرية (الفائز بالانتخابات) لتشكيلها [٥].

ثالثا: الثنائية الحزبية

يقصد بالثنائية الحزبية وجود حزبين كبيرين يسيطران على الساحة السياسية، في وسع احدهما باستمرار الحصول على الأغلبية داخل البرلمان وتمكنه بالتالي من تشكيل الوزارة بمفرده بالوقت الذي يبقى فيه الحزب الثاني ممثلا للمعارضة [٦].

وهذا لا يعني عدم وجود أحزاب أخرى إلى جانب الحزبان اللذان يتناوبان على السلطة منذ زمن بعيد في

---

(١) د. مجيد حميد، المصدر نفسه، العنبكي، ص٢٢

(٢) د. موريس ديفرجيه، المصدر السابق، ص٢٠٢.

(٣) د. يحى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٢٠٤.

(٤) يذكر جانب من الفقه إن هذه العبارة غير دقيقة والأصح أن يقال إن الملك يسود و يحكم بالاشتراك مع وزراءه. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق، ص٣٧٧.

(٥) حتى انه لم يمارس أية سلطة في اختيار رئيس مجلس الوزراء منذ عودة نظام الحزبين إلى انكلترا وللان. ينظر : د. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص٤٨٩. و د. محمد المجذوب، مصدر سابق،ص١٣٨١٣٩. ود.ابراهيم عبد العزيز شيحا،النظم السياسية، مصدر سابق، ص٣٢٩.

(٦) د.نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص٥٤٥. و د. عبد الله عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، النظم السياسية،ص٣٠٩.

بريطانيا فهي موجودة ومتعددة لكنها صغيرة لا تصل إلى حد التاثير المعتبر في الميدان السياسي[١].

وهذا ما عليه الوضع السياسي البريطاني اليوم، إذ يوجد حزبان رئيسيان هما حزب المحافظين وحزب العمال يتناوبان على السلطة حكومة ومعارضة حسب نتائج الانتخابات البرلمانية [٢]، ويذكر ان لدى كلا الطرفين من حيث الشكل قواعد حسن سلوك فمن حيث المضمون يوجد اتفاق نسبي فيما يتعلق بالمسائل الجوهرية حيث يتميز البريطانيون باسلوب قائم على الملاحظة والتجريب والواقعية إذ إن أي مشكلة أو أزمة لا تتحول إلى حرب دينية أو أهلية فالحزبين الرئيسيين أعلاه متفقان على جوهر وطبيعة نظام الحكم أي إنهما متفقان على النظام الديمقراطي البرلماني الذي أصبح لديهم عرف كما لدى الشعب البريطاني جميعا [٣].

وتظهر انعكاسات الحزبية في بريطانيا عامة والثنائية خاصة على أسلوب أو تصرفات الأحزاب من خلال ان الحزب الفائز بالسلطة (لدورة انتخابية معينة) يعرف جيدا إن السلطة ممكن أن تنتقل في الانتخابات اللاحقة إلى الحزب الثاني المعارض [٤]، إذا لم يتمكن من إرضاء الناخبين والاستجابة لمطالبهم وتطلعاتهم التي يعلنها ذلك الحزب الفائز وفق برنامج يسبق عملية الانتخابات يفوز على أساسه فيرغمه على التقيد والالتزام به [٥].

وعموما فان الثنائية الحزبية في النظام البريطاني تشكل مؤسسة أساسية تترتب عليها عدة نتائج سياسية أهما:

١ـ يكون تشكيل الوزارة بصورة متجانسة لان زعيم الأغلبية المكلف بتشكيل الوزارة سيختار تشكيلة

---

[١] ينظر د. لورنس غراهام وريتشارد فاركاس وروبرت غريدي وجورجن راسموسن و تيكتسوجو تسوروتاني، ترجمة د. عبد الله بن فهد عبد الله اللحيدان، السياسة والحكومة، مكتبة الملك فهد الوطنية، ٢٠٠٠، ص١٤٠. و د. محمد طي، مصدر سابق، ص ٢٦٦.

[٢] د. طارق علي الربيعي، الأحزاب السياسية، دون طبعة، مكتبة السنهوري، بغداد، دون سنة نشر، ص١٤٧.

[٣] د. جواد الهنداوي، مصدر سابق، ص٩٨.

[٤] تتشكل المعارضة في بريطانيا من الحزب الفائز بالمرتبة الثانية بحيث يشكل زعيمها فريقا حكوميا (داخل البرلمان) يكون هو نفسه رئيس وزراء مع وزراء آخرين من داخل البرلمان افتراضيا يقابلون الوزارات الحكومية وعادة ما يكون هذا الفريق من الرئيس الافتراضي ووزراءه في حال فوزهم بالدورة اللاحقة هم ذاتهم الوزارة الرسمية الحاصلة على ثقة البرلمان. ينظر اوليفيه دوهاميل،، الديموقراطيات – انظمتها – تاريخها ومتطلباتها، ترجمة علي باشا، منشورات وزارة الثقافة في الجمهورية العربية السورية، دمشق، ١٩٩٨، ص٢١.

[٥] د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص١١٦.

الوزارة من أعضاء حزبه الخاضعين لسلطته وهو الأمر الذي يساعد الحزب على تطبيق برنامجه السياسي[١].

٢- ضمان ثقة البرلمان بالوزارة بحيث تستقر الوزارة ولا يتهددها خطر الإقالة الذي يأتي من البرلمان اثر تصويت الأغلبية التي يكون زعيمها وصاحب التأثير فيها رئيس الحكومة ذاته[٢].

٣- تعزيز دور الشعب في اختيار الحكومة باعتبار ان واقع الانتخابات في بريطانيا يقضي بان المواطن يعطي صوته لزعيم الحزب وفريقه ولا يعطيه لشخص (نائب معين) فتتشتت البرامج وبالتالي ضياع فرصة تطبيقها [٣].

٤- تؤدي إلى حدوث تعاون وثيق بين الحكومة والبرلمان يصل إلى حد الاندماج [٤].

٥- تحولت الثنائية الحزبية في حقيقتها من نظام حزبي إلى نظام ميول واتجاهات سياسية، إذ أصبح الناخب البريطاني يعبر عن ميله النفسي أو اتجاهه الفكري عند انتخابه لأحد الحزبين الكبيرين[٥].

الفرع الثاني: السلطات العامة في انكلترا

يقوم النظام البرلماني في المملكة المتحدة في احد أسسه الرئيسة على وجود تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وان السلطة القضائية دائما ما تكون في الأنظمة الديمقراطية مستقلة في اختصاصها عن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية لغرض تامين استقلالها [٦]، لذلك نوضح هنا كل من الوزارة باعتبارها محور وحقيقة السلطة التنفيذية والبرلمان كمؤسستين دستوريتين في المملكة المتحدة وكما يلي.

---

(١) ينظر د. ميثم حنظل شريف، اطروحة دكتوراه، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة)، جامعة بغداد، كلية القانون، دون سنة، ص ٢٣.

(٢) د. موريس ديفرجيه، مصدر سابق، ص١٣٠.

(٣) د.ماجد راغب الحلو، ذاتية الدولة – اختيار الحكام – سلطات الحكم – تنظيم الحكومة – الديمقراطية – المعارضة – الشورى فلسفة الحكومة)، مصدر سابق، ص٢٦٢.

(٤) محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ص٩.

(٥) د. نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، المصدر السابق، ص ٥٤٩.

(٦) د. يس عمر يوسف، استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والاسلامي، ط١، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ١٩٩٥، ص٩٣.

أولا: الوزارة

بداية يذكر بعض الفقه انه لفهم السلطة التنفيذية عموما في النظام البريطاني لا بد من التمييز بين ثلاثة مفاهيم هي المجلس الخاص والوزارة ومجلس الوزراء [١].

فالمجلس الخاص مؤسسة بدأت مسيرتها قديما إلى جانب الملك من رجاله المخلصين، وكانت لهم سلطات واسعة، إلا إن ذلك اختلف وتقلص حال ظهور الوزارة حتى أصبح من دون سلطات فعلية، فهو موجود اليوم متشكلا من الوزراء الحاليين والسابقين وكبار رجال الدين والعلوم والقضاة الذي يتراوح عددهم بين (٣٠٠ – ٤٠٠) عضوا تكون عضويتهم مدى الحياة [٢].

أما الوزارة فهي من يشغل قمة السلطة التنفيذية ويكون اعضائها إضافة لرئيس الوزراء كل من الوزراء ذوي الحقائب الوزارية والوزراء من دون حقيبة الذي يبلغ عددهم مع السكرتيرين البرلمانيين أكثر من ٧٥ شخصا على إنهم الأشخاص الذين يباشرون السلطة التنفيذية [٣]، بينما مجلس الوزراء لا يضم كل هؤلاء وإنما يتألف من عدد محدود من الوزراء يقارب العشرين وزيرا ممن يشغلون الوزارات الهامة كالمالية والعدل والخدمة الوطنية والعمل والتربية والدفاع والداخلية ووزارة الخارجية [٤]، على إن مجلس الوزراء هو الذي يقرر السياسة العامة للدولة وعلى الوزراء جميعا تنفيذ تلك السياسة والالتزام بما يصدر عنهم مجتمعين [٥]، وهم وحدهم المسؤولين أمام البرلمان (وتحديدا مجلس العموم) مسؤولية فردية وتضامنية عن الأعمال الصادرة عنهم أو الصادرة عن الحكومة ككل لأنهم من يرسم سياستها [٦].

إذن محور السلطة التنفيذية في النظام البرلماني البريطاني الوزارة التي يشكلها رئيس الوزراء منفردا

---

[١] ينظر د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٢٠٥. ود. سعيد ابو شعير، مصدر سابق، ص ٢٠٨.

[٢] د. حميد حنون، مصدر سابق، ص ٧٦.

[٣] د. انور مصطفى الاهواني، المصدر السابق، ص ١٤٥.

[٤] د. محسن خليل، مصدر سابق، ص ٥٩٥.

[٥] د. اوستن رني، سياسة الحكم، ترجمة د. حسن علي الذنون، المكتبة الاهلية، بغداد، ١٩٦٦، ص١٥٢.

[٦] د. ابو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩، ص٣٧٧.

باعتباره زعيم الحزب الفائز بأكثرية المقاعد النيابية الذي يبعث إليه الملك ويكلفه بتشكيل وزارته [١]، وله كرئيس للوزراء في ذلك سلطة ضخمة، ولكن سلطته هذه مقيدة بعض الشيء، من ناحية انه ملزم بالتنظيم الحزبي الخاص بحزبه الفائز وضرورة تمثيل الأجنحة المختلفة في الحزب داخل الوزارة، كما يلزم أن يكون أعضاء الوزارة من أعضاء احد المجلسين، هذا بالإضافة إلى انه يتوجب قانونا أن يمثل ثلاثة أعضاء في وزارته من مجلس اللوردات [٢].

وعموما فان الوزارة في النظام السياسي البريطاني هي المهيمنة على زمام السلطة التنفيذية وهي صاحبة الحق في حل مجلس العموم في الحالات التي يتعذر عليها التعاون مع البرلمان كما تقتضي أصول النظام البرلماني التقليدي، أو عند الحاجة لمعرفة رأي هيئة الناخبين في موضوع مختلف عليه بين الوزارة والبرلمان [٣].

ثانيا: البرلمان

يتألف البرلمان اليوم في النظام السياسي البريطاني من مجلسين [٤]هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، حيث يكون لكل منهما اختصاصات منفردة من جهة واختصاصات مشتركة من جهة أخرى [٥]، على إن ممثل ممثل الشعب البريطاني وإرادة البرلمان الحقيقية هي في الواقع في مجلس العموم [٦]، كما سيتضح لنا من دراسة كل مجلس على حدة.

أـ مجلس اللوردات

وهو أقدم مؤسسة برلمانية، وهو بقية من بقايا العصور السابقة على حد تعبير بعض الفقه، حيث يجد

---

[١] د. اوستن رني، المصدر السابق، ص ١٥١.

[٢] د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٣١١. و د. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص ١٢٥.

[٣] د. احمد محمد غوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية القاهرة،٢٠١٠، ص ٦٢٥ وما بعدها.

[٤] تكونت السلطة التشريعية نظريا أول الأمر في المملكة المتحدة من كل من الملك ومجلس العموم ومجلس اللوردات، لكن منذ سنة (١٩١١) أصبح اختصاص الملك بالاعتراض على القوانين منعدما من الناحية العملية بالوقت الذي تقلص فيه اختصاص مجلس اللوردات وأصبحت الوظيفة التشريعية من اختصاص مجلس العموم وحده. ينظر د. محسن خليل، مصدر سابق، ص ٥٩٥٦٠٠.

[٥] ينظر د. مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية،٢٠٠٩، ص١٩

[٦] ينظر د. حسن سيد احمد اسماعيل، مصدر سابق، ص ١٢٤.

مجلس اللوردات أصله في المجلس الكبير وتحديدا في طبقة الأشراف والنبلاء ورجال الدين الذين كانوا مُمَثلين في هذا المجلس الذين كانوا يرتبون وفق درجات مختلفة كالمرتبة الأولى الأمير (prince) والثانية ماركي(Marquis) والثالثة كونت (conte) والرابع بارون (Baron) والخامس شوفالي (Chevalier)[١].

حيث يتم تعيين أعضاء مجلس اللوردات مبدأيا بطريقة الوراثة للأشخاص الذين كان آبائهم لوردات ممن عينهم التاج إقرارا ومكافأة لخدماتهم، وللملك حق تعيين أعضاء جدد، لكن بعد استقرار النظام أصبحت الوزارة تشترك مع الملك في منح منصب اللورد، الذي تكون عضويته لمدى الحياة [٢].

أما صلاحياته فقد كانت أوسع مما عليه اليوم بحيث كان أعلى مرتبة من مجلس العموم، إلا إن دوره قد تراجع وتضائل مع صدور قوانين سنة ١٩١١ [٣] وسنة ١٩٤٩ [١]حيث سحبت منه السلطة المالية

---

[١] د. سعيد ابو شعير، مصدر سابق، ص٢٠٢

[٢] ينظر د. اسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ٢٧٨.

[٣] صدر هذا القانون اثر خلاف مجلس اللوردات من جهة ومجلس العموم والحكومة من جهة اخرى حول الموازنة المالية العامة للدولة لسنة ١٩٠٩، حيث رفض مجلس اللوردات الموافقة على هذه الموازنة التي اقرها مجلس العموم، التي كانت تتضمن فرض ضرائب على الدخل وعلى الشركات والمناجم التي كانت اغلبها تشمل اللوردات أنفسهم، مما نتج عنه حل مجلس العموم للرجوع الى رأي الشعب فيما اذا كان الى صف الحكومة ومجلس العموم ام الى صف مجلس اللوردات ؟ وجاءت نتيجة الانتخابات لصالح الحكومة ومجلس العموم وبذلك رضخ مجلس اللوردات ووافق على الموازنة، وكانت الخطوة التي تلت ذلك من قبل الحكومة ومجلس العموم التفكير في قانون دستوري يحدد سلطات مجلس اللوردات، فجرت محاولات للتوفيق بين وجهات النظر المتعارضة تلك ولكن دون جدوى، فاستقالت الحكومة مرة اخرى وأجريت انتخابات جديدة في ١٠ ديسمبر ١٩١٠، وكانت المسالة الرئيسة لهذه الانتخابات امام الراي العام الانكليزي هي موضوع مجلس اللوردات وتعديل الوضع الدستوري له بتحديد وإنقاص اختصاصاته، وجاءت ايضا نتيجة الانتخابات كاشفة عن اتجاه الرأي العام لتحديد وإنقاص صلاحيات مجلس اللوردات وانتهى الأمر الى صدور قانون ١٩١١ الذي وافق عليه مجلس اللوردات نفسه بأغلبية ١٣١ صوت ضد ١١٤ صوتا حيث قضى هذا القانون حرمان مجلس اللوردات من حق تعديل مشاريع القوانين المالية ومشاريع القوانين الأخرى في حالات معينة. د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية في العالم المعاصر، مصدر سابق، ص٢٠٩ ٢١١. وللمزيد ينظر مراد بقالم، المصدر السابق، ص٢٤ - ٢٦.

والتشريعية لتتحول إلى مجلس العموم.

وفي الوقت الحاضر فان صلاحياته لا تتعدى دور المجلس الاستشاري بالقضايا التي تعرض عليه، أو كما ذكر بعض الفقه انه مجلسا تأمليا من دون صلاحيات [٢]، فقد وصل الأمر إلى المطالبة من قبل حزب العمال بإلغائه مع طلب آخرين بتجديد أعضاءه [٣]، لكن المكانة التي تحظى بها التقاليد والأعراف لدى الشعب البريطاني حالت دون ذلك، بالإضافة إلى تبرير البعض لجوده بأنه يحتوي على خبرات مفيدة خصوصا في مجال مراجعة القوانين وتقديم المقترحات والآراء بشأنها.

من جانب آخر نلاحظ إن صلاحيات مجلس اللوردات المتبقية، تتمثل بصلاحيات تشريعية ورقابية وأخرى قضائية، فمن الناحية التشريعية له حق الاعتراض المؤقت على تشريعات مجلس العموم (باستثناء التشريعات المالية)، على أن لا تزيد على سنة واحدة، إذ يمكن لمجلس العموم بعد مرور سنة أن يتبنى القانون من جديد من دون معاودة حق الاعتراض مرة أخرى [٤]، وله كذلك حق المشاركة مع مجلس العموم في تشريع القوانين التي تتعلق بالقانون الخاص، وله ايضا المبادرة بطرح بعض موضوعات القوانين[٥].

ومن الناحية القضائية فهو محكمة استئناف عليا لجميع المحاكم عدا محاكم مقاطعة اسكتلندا، ويعتبر المحكمة العليا في بريطانيا، وان انعقاده لهذه الصفة لا تتم إلا من قبل لوردات الاستئناف المسمين لهذا الغرض والبالغ عددهم تسعة من بين باقي أعضاءه [٦].

أما صلاحياته الرقابية فله حق مراقبة عمل ونشاط السلطة التنفيذية، هذا بالإضافة إلى إن لمجلس اللوردات

---

[١] تضمن هذا القانون تعديل قانون سنة ١٩١١ بان إلغي فيه الصلاحيات التشريعية المتبقية لمجلس اللوردات اثر اعتراضه على تشريع مجلس العموم تأميم صناعة الصلب والحديد كما نص على اعتبار قانون ١٩١١ وقانون ١٩٤٩ قانونا واحد. ينظر مراد بقالم، المصدر نفسه، ص٢٧.

[٢] د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المصدر السابق، ص ٣١٠.

[٣] د. حميد حنون، مصدر سابق، ص ٧٧. و وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم (العربية والأجنبية)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠١١، ص ٣٩١.

[٤] د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية في العالم المعاصر، مصدر سابق، ص ٢١١.

[٥] د. جواد الهنداوي، مصدر سابق، ص ١٩١.

[٦] د. محمد طي، مصدر سابق، ص ٢٧٦. ومراد بقالم، مصدر سابق، ص٢٣.

دور أخر يتمثل بحقه في مناقشة المواضيع المتعلقة بالمصلحة العامة، وانه عادة المكان المناسب لمناقشة هذه المواضيع، وقبته محل خطاب العرش الذي منه ايضا تتم موافقة الملك على القوانين وعلى السبيكر (رئيس مجلس العموم) [١].

ب- مجلس العموم

يمثل مجلس العموم اليوم المكانة القانونية والسياسية الأهم والأسمى قبال مجلس اللوردات، بل ويفوقه كثيرا من ناحية صلاحياته أولا ودوره التاريخي في إرجاع سيادة وحكم الشعب وانتزاعها من الملك ثانيا، وهو الهيئة النيابية التي تمثل الشعب البريطاني التي تتكون من (٦٥٠) نائبا [٢]. إذ يتشكل مجلس العموم من نواب يتم اختيارهم من قبل المواطنين البالغين الذين أتموا من العمر ثمانية عشر سنة بالاقتراع الشعبي العام المباشر وبالأغلبية البسيطة في كل دورة، وقد كانت مدة الدورة ٧ سنوات بموجب قانون ١٧١٥ إلا أنها أصبحت خمسة سنوات بعد صدور قانون ١٩١٨.

ويتكون جهاز هذا المجلس من رئيس ولجان برلمانية، والرئيس يتولى إدارة جلسات المجلس وتوجيه النقاشات، و اللجان تنقسم إلى ثلاثة مجموعات الاولى و تشمل جميع أعضاء المجلس ومهمتها الاختصاص بالمسائل المالية والمسائل المتعلقة بالموازنة المالية العامة بالإضافة إلى تدقيق وتفحص مشروعات القوانين الهامة (المقدمة من الحكومة) عندما يقرر رئيس المجلس إحالتها إليهم [٣]، والثانية اللجان الدائمة التي تتكون من تسعة أعضاء ورئيس لا تحمل اسم أو عنوان محدد وإنما حروف أبجدية لا تختص بمساءل محددة بل تقوم بدراسة أي موضوع يحال إليها من قبل المجلس.[٤]

كما يوجد نوع ثالث من اللجان اقل أهمية هي اللجان المؤقتة التي تشكل لممارسة مهام مؤقتة كالتحقيق في موضوع ما، أو اللجان المختلطة (التي تتشكل من مجلسي البرلمان) ولجان الجلسات التي تختص بترتيب وإعداد مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة.

---

[١] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٤٠.ود. جواد الهنداوي، مصدر سابق، ص١٩١.

[٢] ينظر د. حسن سيد احمد إسماعيل، مصدر سابق، ص ١٢٦. ود. جواد الهنداوي، المصدر نفسه، ص ١٨٨.

[٣] د. سعيد أبو شعير، مصدر سابق، ص ٢٠٤. ود. حسن سيد احمد إسماعيل، المصدر نفسه، ص١٢٧.

[٤] د. حميد حنون، مصدر سابق، ص ٧٨

وبالنسبة لصلاحيات مجلس العموم فله صلاحيات واسعة تتمثل بصلاحيات تشريعية ومالية ورقابية [١].

فمن الناحية التشريعية تمثل حقيقة مجلس العموم البرلمان بكامله [٢]، وباستطاعته تشريع أي قانون تتجه إليه إرادته كون النظام البريطاني لا يملك دستور محدد ومدون [٣]، وان أعضاءه يمتلكون حق المبادرة باقتراح القوانين كما تمتلكها الحكومة[٤]، وان كانت الأغلبية من القوانين هذه من الناحية العملية توضع على أساس مبادرة حكومية لان الحكومة عمليا تحل محل الأغلبية في هذا المجال، فقد تصل اليوم في المملكة المتحدة إلى ما نسبته ٩٠% من مجموع التشريعات البرلمانية [٥]، وبعد طرحها على مجلس العموم (سواء كانت مقترح من أعضاء المجلس أو مشاريع مقدمة من الحكومة) تمر بثلاث مراحل هي القراءة الأولى والقراءة الثانية ثم إحالتها إلى لجنة من اللجان الدائمة لدراستها وإرفاقها بتقرير اللجنة ثم عرضها على المجلس لقراءتها ومناقشتها قبل عرضها أمام المجلس للتصويت[٦].

أما الصلاحيات المالية لمجلس العموم فتتمثل بحقه في مناقشة وإقرار الموازنة المالية العامة للدولة [٧]، من دون الحق في زيادة نفقاتها أو خلق نفقات جديدة حتى صار ذلك قاعدة عرفية بان تحديد النفقات محصور بالكابنت [٨] وان مسالة إجازة الحكومة بالجباية قد زالت من يده عرفا إلا ما يخص ضريبة الدخل، وبالنسبة للقروض فقد أصبح مجلس العموم لا يملك إلا تحديد السقف الذي لا يجوز للحكومة تخطيه مع حق المراقبة وحسب [٩].

وأما الصلاحيات الرقابية على إعمال الحكومة وتأثيره عليها فيكون من خلال الوسائل الرقابية البرلمانية

---

(١) وسام حسام الدين الاحمد، برلمانات العالم (العربية والأجنبية)، المصدر السابق، ص ٣٩٠.

(٢) د. موريس ديفرجيه، مصدر سابق، ص ٢٠٢.

(٣) د. مجيد حميد العنبكي، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٤) ينظر د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، ط ٣، دار الكتاب الجديدة المتحدة، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٠٥.

(٥) ينظر د. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٦) ينظر الموقع الرسمي لمجلس العموم البريطاني باللغة الانكليزية : www.parliment.uk

(٧) د. محمد طي، مصدر سابق، ص ٢٧٣.

(٨) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص٩٧.

(٩) د. محمد طي، المصدر نفسه، ص٢٧٨- ٢٧٩ .

المعروفة في النظام البرلماني (السؤال والاستجواب والتحقيق والمناقشة) [١]، التي تؤدي إلى تحريك مسؤولية رئيس الحكومة أو احد اعضائها، للوصول بالنتيجة إلى محاسبة المتهم منهم وسحب الثقة عنه أو تبرئته مما ينسب إليه [٢] .

المبحث الثالث:تطور التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني

ظهر النظام البرلماني وتكون خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، عبر عدة مراحل من التطورات السياسية حتى اكتملت ملامحه وبرزت دعائمه في القرن التاسع عشر [٣]، على أساس ثنائية السلطة التنفيذية من جهة، وتوازن وتعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى، ثم بدأت العديد من الدول الأوربية التي من بينها فرنسا تأخذ بهذا النظام وتطبقه في دساتيرها مما ولد تجارب متنوعة خلصت إلى حصول تطور في هذا النظام بصورة أعمق واكبر مما أصابه في بلده الأم (المملكة المتحدة) [٤].

حيث حصل هذا التطور بالدرجة الأساس في تغير مركز رئيس الدولة واتساع صلاحياته التي كانت رمزية في إطار دور محدود [٥]، لتتحول أو تتطور إلى سلطات حقيقية فاعلة [١] من ناحيتين: الأولى نظرية،

---

(١) فالح عبد الله علي العزب، الرقابة البرلمانية في الدستور الكويتي (دراسة تطبيقية)، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، دون سنة، ص١١٠.

(٢) يذهب الفقه الى ان المسؤولية الوزارية في النظام البرلماني لم تكن معروفة في أوائل عهد تطور النظام البرلماني الانكليزي فقد كانت في في القرن الرابع عشر مجرد مسؤولية جنائية يملك بمقتضاها مجلس العموم سلطة اتهام رجال الملك، ومن ثم كانت مسؤولية فردية تدور مع جريمة معينة منسوبة الى الوزير المتهم، وكان مجلس اللوردات هو الذي يمارس سلطة المحاكمة، واستمرت المسؤولية الجنائية بوصفها المسؤولية الوحيدة في انكلترا حتى القرن السابع عشر حتى بدا البرلمان الانكليزي بتوجيه نوع الاتهام السياسي الجنائي لا يلتزم فيه بجرائم القانون العام وحدها بل يتجاوزها الى أحوال ارتكاب أخطاء جسيمة او قيامهم بأفعال لا تتفق مع المصالح العليا للبلاد – للمزيد من التفصيل ينظر د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مصدر سابق، ص ٢٤٤ - ٢٤٥.

(٣) - عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط ١، بيروت، ١٩٩٥، ص٩.

(٤) - ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٣٣٩.

(٥) - موريس ديفرجه، مصدر سابق، ص ٢٣٣-٢٣٤. وعلي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون،٢٠٠٦، ص٩٧.

نظرية، والأخرى عملية أو تطبيقية، قد انعكست في مجموعها على علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية التي من ضمنها عنصر التعاون المفترض بينهما.

ولتوضيح ذلك يمكن أن نقسم المبحث هنا إلى مطلبين الأول: لتغير دور رئيس الدولة في النظام البرلماني وأثره على مقتضيات هذا النظام، والثاني للنظام البرلماني في الفكر السياسي المعاصر بين النظرية والتطبيق.

المطلب الأول: تغير دور رئيس الدولة في النظام البرلماني وأثره على مقتضياته

استقر النظام البرلماني التقليدي على الأسس والأركان التي تقدم ذكرها، إلا أنه بعد مضي فترة من التطبيق العملي لشكل هذا النظام، عمدت بعض دساتير الدول المعاصرة إلى إحداث تحوير في أول واهم أركانه المتمثلة في ثنائية السلطة التنفيذية، فبدل أن تكون الوزارة هنا صاحبة الدور الفاعل والسلطة الحقيقية، وان رئيس الدولة حكم بين السلطات ودوره تشريفي أو رمزي، أصبح الرئيس صاحب السلطة الحقيقية هذه ودوره هو الدور الفاعل [٢].

فالنظام البرلماني هنا حافظ من الناحية الشكلية على ثنائية السلطة التنفيذية، إلا إنه قلب قطبي السلطة التنفيذية وغير في معادلتها التقليدية [٣]، حينما صار رسم السياسة العامة وممارسة مهام الحكم من قبل رئيس الدولة، وان الحكومة مجرد أداة تنفيذية بيده[٤].

فقد خوله مركزه الجديد صلاحيات أوسع مما ينبغي أن يكون عليه في النظام البرلماني التقليدي [٥]، الأمر الذي شكل أثراً عملياً وتغيرا في مقتضيات هذا النظام عدها بعض الفقه تطورا بالوقت الذي وصفه آخرين انحرافا كما سيأتي تفصيله.

وعموما لتوضيح هذا التغير في مقتضيات النظام البرلماني سنتناوله من خلال فرعين: الأول: تنامي دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، والثاني: أثر اتساعه على مقتضيات النظام البرلماني.

---

[١] ينظر د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص٦٦٦ .

[٢] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٦٦٩.

[٣] ينظر د. أنور مصطفى الاهواني،المصدر السابق، ص ١٠٠ وما بعدها

[٤] ينظر د. فائز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، ١٩٨٤، ص٢٣٠.

[٥] ينظر د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر ساق، ص٣٧٦. ود.عصام سليمان، مصدر سابق، ص٢٣٤.

الفرع الأول: تنامي دور رئيس الدولة في النظام البرلماني

بدأ دور رئيس الدولة في مهد النظام البرلماني بريطانيا من ملك مطلق إلى ملك مقيد ثم استقر على مركز اسمي وفق المبدأ السائد الملك (يملك ولا يحكم)، كأحد خصائص هذا النظام الذي عرف بالنظام البرلماني التقليدي - كما تقدم - الا إن هذا النظام قد انهار بخصائصه التقليدية رغم أن الكثير من الانظمة السياسية لا زالت تدعي بانها نظم برلمانية، والحقيقة إن هذه النظم المسماة برلمانية لا تملك من الخصائص التقليدية للنظام البرلماني الا القليل [١]، فقد اصبح مجرد حقيقة تاريخية بعد أن آلت السيادة للشعب وحده وذلك بالقول إن هذا النظام لم يقم إلا لفترة محدودة هي تلك التي ساد فيها نظام الملكية المقيدة التي كانت السيادة فيها لكل من الملك والشعب[٢]، لان كل من المساواة والتوازن المفترضان في هذا النظام حقيقة غير موجودين عملياً [٣]، في بعض الدول، وفي بعضها الآخر تحولت من توازن بين الحكومة والبرلمان إلى توازن بين حزب الحكومة المسيطر على السلطتين وحزب أو أحزاب المعارضة التي تسعى إلى سحب بساط السلطة من تحت أقدام الحكومة عن طريق صناديق الانتخاب كما هو الحال في بريطانيا [٤]، وبالخصوص في الدول الجمهورية التي أدى تنامي دور رئيس الدولة إلى العدول بكفة السلطة التنفيذية [٥]، وترجيح أو هيمنتها الواضحة على حساب السلطة التشريعية مما شكل هذا الخلل العملي في مضمون التساوي و التوازن المفترضان في ذلك النظام التقليدي [٦]، وبالخصوص عند قيام الجمهورية الخامسة في فرنسا سنة (١٩٥٨) الذي عمل على تقوية تقوية سلطة رئيس الجمهورية [٧]، في ثنايا تنظيمه لصلاحيات الرئيس الذي سارت عليه بقية الدول و طبقته

---

(١) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٣٤٠.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢٥٢.

(٣) ينظر سامي محمد محمد الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، إطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ص٣٥ وما بعدها.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢٥٠.

(٥) كما هو في جمهورية مصر العربية وفق دستور ١٩٧١، الذي يتمتع رئيس الجمهورية فيه بسلطات أصيلة وفعلية يمارس بعضها منفردا – وهي الأهم – و بعضها بالاشتراك مع الوزارة. ينظر د. يحيى الجمل، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٠٥ – ٣٠٦.

(٦) ينظر مجدي محمود محمد القاضي، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، ص ٣١٧.

(٧) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، ص١٢٨.

في بلادها، رسم نظاما برلمانيا وصفه بعض الفقه بانه نظام برلماني متطور تتمثل ملامح تطوره بالدرجة الأولى في تقوية مركز رئيس البلاد فيه [١].

حيث أضحى في مثل هذه النظم رأس السلطة التنفيذية الفعلي، والمسير لها، من ناحية تعيينه لرئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم، ورسم السياسة الداخلية والخارجية للدولة، وإصدار اللوائح من جهة ومشاركة البرلمان في وظيفته التشريعية من جهة أخرى، حتى فاقت صلاحياته البرلمان بجانب حقه في حله[٢]، مع عدم مسؤوليته مسؤولية سياسية يستطيع البرلمان استخدامها وتحريكها ضده [٣]، بل حتى أصبحت بصماته واضحة في مجال السلطة القضائية[٤]، التي جعلها بموقع أضعف وأدنى من مركز الرئيس[٥]، وهذا ما نجده في النظام السياسي الفرنسي القائم وفق دستور ١٩٥٨ والنظام السياسي المصري في دستور ١٩٧١ [٦]، ودستور العراق لسنة ١٩٢٥، وعليه فان هذا التنامي الكبير لدور رئيس الدولة أضعف سلطة البرلمان قبال تلك القوة لمركز الرئيس مما انعكس سلباً على فعلية أو درجة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي يفترض قيامها في النظام البرلماني.

الفرع الثاني: أثر اتساع دور رئيس الدولة على مقتضيات النظام البرلماني

سبب اتساع وتنامي دور رئيس الدولة في النظام البرلماني أثاراً مست طبيعته وجعلت من بعض الفقه الدستوري يصفه بأنه لم يعد سوى حقيقة تاريخية بعد أن آلت السيادة للشعب وحده في فترة محدودة هي تلك التي ساد فيها نظام الملكية المقيدة في بريطانيا عندما كانت هذه السيادة لكل من الملك والشعب [٧]، في بلد النظام الأم المملكة المتحدة وفي الدول الجمهورية التي أخذت بهذا النظام و طورت من طريقة تولي الرئيس

---

(١) عبد الغني بسيوني، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٢) ينظر علي سعد عمران، مصدر سابق، ص٤٢.

(٣) ينظر سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، مصدر سابق، ص١٩٤.

(٤) د. عبد الله ناصف، مصدر سابق، ص٢٦١.

(٥) خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ١٩٩٨، ص ١٣٥.

(٦) ينظر د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص٣٩٤.

(٧) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢٥٢.

لمنصبه بالانتخاب، الأمر الذي أعطاه دوراً ونفوذا اكبر مما كان عليه باعتباره - الممثل الأول للشعب - والمعبر عن صوته القائم برعاية مصالحه وتحقيق أهدافه [١].

أولا: مدى اتفاق انتخاب رئيس الدولة مع مقتضيات النظام البرلماني

يقتضي النظام البرلماني توازنا وتعاونا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود رأسين للسلطة التنفيذية هما الرئيس من جهة والوزارة من جهة أخرى، على أن الرئيس له دور محدود رمزي في موقع وسط بين البرلمان والوزارة [٢].

إلا إن التغير الذي حصل في هذا النظام خارج بريطانيا واتساع دور الرئيس وتوليه لمنصبه (في اغلب الدول ذات التوجه البرلماني) عن طريق الانتخاب الشعبي[٣]، جعل من الرئيس بموقع مواز للبرلمان من حيث أن البرلمان منتخب من قبل الشعب والرئيس كذلك منتخب من قبل الشعب، ففي ظل التأثيرات السياسية والحزبية والعملية أصبح الرئيس يفوق البرلمان أهمية ونفوذاً مما ولد خللا في التوازن لصالح السلطة التنفيذية التي يرأسها (عملياً) بانفراد واضح رئيس الدولة [٤]، وهو ما ينعكس بدوره أيضا على تعاونه كسلطة تنفيذية مع السلطة التشريعية التي تقلص دورها في مجال وظيفتها التشريعية وأصبحت في الغالب بيد السلطة التنفيذية، حيث أصبحت عملية تشريع القوانين ـ من الناحية العملية ـ بيد أو من صنع السلطة التنفيذية ذاتها خصوصاً وان بعض الدساتير قد أعطت للمشروعات التي تتقدم بها السلطة التنفيذية أولوية في المناقشة قبال المقترحات

---

(١) د. عبد الغني بسيوني، سلطة مسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ١٢٨.

(2) Sir Lvor Jennings, the law of constitutionneles.fifth ed , Paris ,1979.p.211. CH. Debasch et , J. Bourdon et J. Ricci , Droit, constitutionnel et Institution politiques , tow ed ,Economica , Paris , 1986 , p. 107.

نقلا عن د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٧٦.

(٣) من الدساتير التي أخذت بهذه الطريقة لانتخاب رئيس الجمهورية دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ حسب نص المادة (٦ : ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر). وكذلك دستور مصر لسنة ١٩٧١ في المادة (٧٦) بعد تعديلها في ٢٥ /٢٠٠٥/٥ – بالاستفتاء الشعبي التي نصت على انه " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر..)

(٤) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، مصدر سابق، ص ٣٤.

المقدمة من أعضاء البرلمان أصحاب الاختصاص التشريعي الأصيل[١]. بل حتى زادت مشاريع القوانين هذه في المجال التشريعي والمالي بالشكل الذي لم يترك المجال واسعاً للسلطة التشريعية في الاقتراح [٢]، هذا بالإضافة إلى انعدام الدور الرقابي الحقيقي للبرلمان تجاه السلطة التنفيذية الأمر الذي لا يتفق مع مقتضيات النظام البرلماني الذي يقضي قبل كل شيء تمتع البرلمان بسلطات فعلية وحقيقية بعد انتخابه، فضلاً عن مهمته في تنوير الرأي العام والتعبير عن آراء الشعب[٣]، التي صار الرئيس معها من يمثل السلطة الفعلية والمعبر عن الرأي العام وتمثيل الشعب أثر حصوله لمنصبه عن طريق الانتخاب الشعبي إلى جانب الأسباب التي تقدم ذكرها.

ولذلك انقسم الفقه عموما في مدى ملائمة دور الرئيس هذا ومقتضيات النظام السياسي البرلماني في رأينا إلى اتجاهين الأول من أخرجه من دائرة النظم السياسية البرلمانية، والآخر من لم يخرجه عن تصنيف النظام البرلماني .

الاتجاه الأول: رأى بان النظام البرلماني الذي يتولى فيه رئيس الدولة منصبه من خلال الانتخاب العام المصاحب لتلك الصلاحيات الواسعة مشوب بعيوب وانتقادات كثيرة أهمها زيادة نفوذ الرئيس المنتخب من قبل الشعب نفوذاً كبيرا واستئثاره بالسلطة وإنها تمهد للدكتاتورية والاستبداد فضلاً عن إضعاف البرلمان[٤]، وانه غير مطابق لمقتضيات النظام البرلماني المتعارف عليها بل انه يقترب للنظام الرئاسي أكثر من اقترابه للنظام البرلماني[٥]، رغم وجود مجلس وزراء ورئيس دولة يشكلان ثنائية تنفيذية من الناحية الشكلية، وان الوزارة مسؤولة أمام البرلمان كسلطة تنفيذية لها حق حل البرلمان، إلا إن الفرق الذي يجعل من هذا النظام الأقرب للنظام الرئاسي هو في اختيار رئيس الدولة بالاقتراع العام الذي يتمتع معه بتلك السلطات الواسعة التي تجعله يقترب من السلطات التي يمارسها رئيس الدولة في النظام الرئاسي[٦]، مما جعل بعض الفقه الغربي والعربي

---

(١) د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص٤٨٣.

(٢) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، مصدر نفسه، ص ٤٨ وما بعدها.

(٣) ينظر علي سعد عمران، مصدر سابق، ص٦٠.

(٤) د.حسين عثمان محمد عثمان،النظم السياسية، مصدر سابق، ص٢١٢، و د.عبد الكريم علوان، مصدر سابق، ١٣٥.

(٥) د. موريس ديفرجيه، مصدر سابق، ص ٢٣٧.

(٦) د. عبد الله عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ص١٢٩.

يصفه بالنظام نصف رئاسي[١]، أو بالنظام المختلط [٢]، أو شبه الرئاسي[٣]، من دون الاعتراف بأنه يمكن أن يكون أو يوصف بأنه نظام برلماني، في الوقت الذي ذهب بعض الفقه العربي إلى اعتباره نظام برلماني منحرف [٤].

الاتجاه الثاني: لم يرى أصحاب هذا الاتجاه بانتخاب رئيس الدولة واتساع سلطاته تأثير على مقتضيات النظام البرلماني، بل البعض أعده نظاما برلمانيا ولكنه متطور، كما ذهب إلى ذلك الدكتور عبد الغني بسيوني [٥]، وكما رأى الدكتور عبد الحميد متولي من انه لا منافاة لمقتضيات هذا النظام حال اشتراك رئيس الدولة الفعلي في شؤون الحكم وتحول دوره من عدم الاشتراك وترك السلطة التنفيذية للحكومة إلى دور المشترك الفاعل مع الوزارة، سواء أكان انتخابه عن طريق الشعب أو البرلمان لكن بشروط ذكرها الفقيه الفرنسي اسمان (Essman) التي تمثلت باولا أن يجد الرئيس وزارة مستعدة لتحمل المسؤولية بدلاً عنه. وثانيا أن يقوم الوزراء بتغطية نشاطه وإحاطتها بالسرية التامة بأن تتحمل المسؤولية لوحدها [٦]، وهو الامر الذي نجده كذلك كذلك في كتابات الدكتور محسن خليل [٧].

اما الفقه الغربي اضافة إلى الفقيه اسمان اعلاه فكذلك نجد إن هوريو يقول إنني اعتبر النظام السياسي الفرنسي وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نظام برلماني، الأمر الذي يشير إلى اعترافه بان تغير دور رئيس الدولة

---

(١) د. موريس ديفرجيه، مصدر سابق، ص٢٥٠. و

.Benoit Jeanneau , Droit Constitutionel et Institutions Poitiques , Spetiem édition , 1987, p. 173

(٢) ينظر د. عبد العظيم عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، المصدر السابق، ص ٢٥٠. ود. ابراهيم ابو خزام، الوسيط في القانون الدستوري ، الكتاب الاول، الدساتير والدولة ونظم الحكم، دار الكتاب الجديد المتحدة، ليبيا، ٢٠٠٢، ص٣٤٣.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤ ، ص٩.

(٤) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج١، مصدر سابق، ص١٨٤. ود. فائز عزيز اسعد، الانحراف البرلماني في العراق، مصدر سابق، سابق، ص ٧.

(٥) عبد الله عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، ص١٢٧ وما بعدها.

(٦) ينظر د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص٣٣.

(٧) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص٥٦٢.

وسعة صلاحياته مع الحفاظ على أسس النظام البرلماني الشكلية لا يعد خروج عن النظام البرلماني [١].

ومن جهتنا فإننا نؤيد الرأي القائل بعدم منافاة تغير دور رئيس الدولة في النظام البرلماني مع الحفاظ على شكل الأسس التي تحكمه، فما دامت هناك ثنائية للسلطة التنفيذية وتوازن وتعاون بين السلطتين مبنية على أساس المساواة بينهما فلا خروج عن إطار وشكل هذا النظام.

ثانياً: موقف الفقه من حقيقة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني

بعد أن اختلف مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني وتطور أو تحول دوره على نحو ما سبق، تعددت آراء الفقه إلى عدة اتجاهات بشان حقيقة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، فالأول رأى سلبية دور رئيس الدولة والثاني ايجابية دوره وبينما برز اتجاه ثالث كان اتجاها توفيقيا، وسنعرض لتلك الاتجاهات بشيء من التفصيل وعلى النحو التالي:

الرأي الأول: سلبية دور رئيس الدولة

يرى أصحاب هذا الرأي بان دور رئيس الدولة في النظام البرلماني يجب أن يكون دورا سلبيا لا يخرج عن كونه مركزاً شرفياً أو فخرياً [٢]، بحيث لا يتدخل في الشؤون الفعلية لإدارة الدولة ورسم سياستها العامة ما خلا تقديم النصح والإرشاد لسلطات الدولة كافة والحفاظ على التوازن بين السلطات [٣]، باستخدام مركزه الشرفي وتقدير السلطات هذه للاحترام الذي يكن له كرئيس للدولة، او الاحتكام إليه وقت الحاجة أو الخلاف السياسي الذي قد يكون بين رجال الدولة او مؤسساتها[٤].

ومن هذا الرأي يتبين لنا بان رئيس الدولة غير قادر او لا يمكن له ان يمارس اي من الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور أو المستقرة عرفاً، مما يتعلق بشؤون الحكم او رسم السياسة الداخلية والخارجية من دون الوزراء الذين يشاركونه السلطة التنفيذية و يتحملون مسؤولياتها فدوره غير متفرد في ميدان العمل التنفيذي كما يذكر الفقه الانجليزي والسائد عرفاً عندهم من ان (الملك لا يستطيع ان يعمل بمفرده)، الأمر الذي

---

[١] اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص٢١٥.

[٢] ينظر د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ومحمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ٢٩٣.

[٣] د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص٣٧٦.

[٤] ينظر د. طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، دون دون سنة نشر، ص ٢٧٦.

أدى حسب أصحاب هذا الراي السلبي لدور الرئيس في هذا النظام إلى نتيجة مفادها ان الملك في النظام البرلماني لا يملك من السلطة إلا صورتها الاسمية (الرمزية) بينما الصورة الفعلية أو العملية فهي للوزارة التي تشاطر الرئيس السلطة التنفيذية [١].

الرأي الثاني: ايجابية دور رئيس الدولة

يرى جانب آخر من الفقه بان دور رئيس الدولة لا يمكن أن يكون سلبي في الواقع، لان رئيس الدولة وان لم يكن مسؤولاً من الناحية السياسية، إلا إن الدستور يعمد إليه بعدد من الاختصاصات التي لا يمكن له أن يباشرها بطريقة أليه دون تمحيص وتدقيق وفاءاً للقسم الذي أداه حول احترام الدستور و قوانين الدولة[٢] بل يمكن أن يكون له دور ايجابي، يستطيع معه أن يشترك فعلياً مع الوزارة في تسير شؤون السلطة التنفيذية وأن تكون له صلاحيات مناسبة في ذلك.

حيث يرى أصحاب هذا الرأي من وجهة نظرهم هذه بان الدساتير لم تخص السلطة التنفيذية او تنيطها للوزارة فقط بل منحتها لكل من الرئيس والوزارة معاً، حسب ما يعرف بثنائية السلطة التنفيذية، كما هو الحال في السلطة التشريعية التي تتكون من مجلسين الذين يحقق للدولة بشكل عام عدة مزايا وايجابيات[٣]، إذ يجب ان تكون هيئة مزدوجة مؤلفة من الرئيس من جهة والوزارة من من جهة أخرى في اطار واحد بحيث يشكل هذا الازدواج العمل على وضع حد لإساءة ممارسة السلطة او الاستبداد بها[٤] وكذلك العمل على زيادة التفكير والروية في تصريف المهام وأمور الدولة وقد استند هذا الجانب من الفقه إضافة لما ذكر أعلاه بان اغلب الدساتير البرلمانية تعطي لرئيس الدولة حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين وارجاعها إلى البرلمان لإعادة النظر فيها كما تقرر له حق اقالة الوزارة وهو أمر يجعل من دوره كرئيس دوراً إيجابيا وفاعلاً[٥].

الرأي الثالث: تضاؤل دور رئيس الدولة

---

[١] ينظر د. ابراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٣٢٨ وما بعدها.

[٢] عبد الله عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص٢٨٧.

[٣] ينظر د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٣٧٧.

[٤] د. محمود عاطف البنا، مصدر سابق، ص٣٠٨.

[٥] د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٣٠٦.

يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى انه يصعب التسليم بالرأي الأول الذي يقضي بسلبية دور رئيس الدولة وجعل دوره فخرياً أو رمزياً، لأن الرئيس لا يخلو في ظل النظام البرلماني من سلطة فعلية فهو لم يصل إلى الحد الذي يبلغه مركز رئيس السلطة التنفيذية في النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية الوطنية[١].

كما رفض أصحاب هذا الرأي ايجابية دور رئيس الدولة وإمكانية حصوله على سلطات فعلية وحقيقية في مباشرة شؤون السلطة التنفيذية لأنه يؤدي إلى الاقتراب من النظام الرئاسي، وخلصوا إلى إنه أذا كان للرئيس بعض السلطات الفعلية في النظام البرلماني [٢]، فذلك لا يعني ان مركز رئيس الدولة في هذا النظام مساوٍ لمركز الوزارة وانه يتقاسم مع الوزارة ممارسة شؤون الحكم، فالوزارة هي حجر الزاوية والمحور الرئيس والفعال في ميدان السلطة التنفيذية التي تتحمل مسؤولية ممارسة السلطة التنفيذية[٣]، فهي من يحتل مركز الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية هذا بالإضافة إلى ان رئيس الدولة يمارس سلطاته المقررة له بواسطة وزرائه الذين يوقعون إلى جانبه وهو ما يشير إلى إن الوزارة هي من يباشر السلطة الفعلية[٤].

المطلب الثاني:النظام البرلماني في الفكر السياسي المعاصر بين الناحيتين النظرية والعملية

شهدت الأنظمة الدستورية البرلمانية نصوصا دستورية أقرت من الناحية الشكلية أسس نظامها البرلماني هذا لكن واقعها العملي أو نصوصها الدستورية التي نظمت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دساتيرها المكتوبة أضافت نصوص جديدة ادت إلى تفاوت ميزان القوى بين سلطتيها من جهة ومن جهة خرى أدى بذات الوقت إلى انعدام التساوي بينها لأسباب متعددة أثرت نتائجها العملية والتطبيقية على توازن ودرجة التعاون المفترضة في النظام البرلماني الصحيح.

وهنا انقسم موقف الفقه حول طبيعة النظام البرلماني في ظل حقيقة التغيرات التي طرأت فيه كما انعدم التساوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نظريا وعمليا.

---

[١] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص٣٧.

[٢] يذكر بعض الفقه انه يوجد للرئيس في النظام البرلماني ما يجعل دوره اكبر من أن يكون دوراً فخرياً أو أدبيا كما في حقه في تعيين رئيس الوزراء وإقالة الوزارة، كما له حق الاعتراض التوقيفي على القوانين وإصدارها ودعوة السلطة التشريعية للانعقاد وتأجيل دورات انعقادها وحتى حلها في كثير من الأحيان. ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، المصدر نفسه، ص٣٨.

[٣] نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٣٧٧.

[٤] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص٢٨٥،

لذلك سنبين هنا اتجاهات الفقه حول طبيعة النظام البرلماني كفرع أول، ثم موضوع انعدام المساواة بين السلطتين كفرع ثاني.

الفرع الأول: اتجاهات الفقه حول طبيعة النظام البرلماني

أثارت طبيعة النظام البرلماني جدلاً فقهياً واسع النطاق واختلفت حوله الآراء لصعوبة إقامة تحليل دستوري موحد لمختلف الأنظمة البرلمانية(١).

فالنظام البرلماني الذي ولد في المملكة المتحدة قد استقر من الناحية النظرية على أسس أو أركان ارتبطت به كنظام سياسي متميز عن غيره من الأنظمة، إلا إن الفقه اختلف في وصف او تحديد عناصر النظام البرلماني وحقيقة فصل السلطات فيه وتحليلها (٢)، عبر أراء واتجاهات فقهية مختلفة يمكن إن نوضحها بنقطتين الأولى من خلال موقف الفقه الانكليزي والثانية من خلال موقف الفقه الفرنسي.

أولا: موقف الفقه الانكليزي

يذهب الفقه الانكليزي عموما في تحديد طبيعة النظام البرلماني وتحليله الدستوري إلى إنكار فكرة توزيع السلطة بين عضوين، مؤيدين جعلهما في يد عضو واحد ذلك هو البرلمان(٣)، وان النظام البرلماني السليم في رأيهم(٤) إنما يقوم على أساس سلطة منفردة هي البرلمان بحيث لا تمثل الوزارة سوى لجنة برلمانية تتولى الحكم باسم البرلمان (٥)، فهي مؤلفة من أعضاء البرلمان ومنبثقة منه ولا تستطيع البقاء إلا بإرادته حتى إنها لا تمارس وظائفها الا تحت تأثيره المباشر(٦)، واعضائها يديرونها كرؤساء برلمانيين في ذات الوقت بحيث يجمعون بذلك بين الصفتين، من جانب آخر ان أعضاء اللجنة هذه (الوزراء) المنبثقة من البرلمان على اتصال دائم ووثيق بالبرلمان فهم يحضرون جلساته ويشتركون في مناقشاته حتى إن الوزارة تكون في مركز شديد

---

(١) نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٧٧.

(٢) ينظر د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مصدر سابق، ص٢٧.

(٣) د. إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص١٧٨.

(٤) John alder, Constitutional and Administrative ,op cit. , p.330-331 .

(٥) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٩٥٥.

(٦) قد يُشكل بان هذا الوضع هو ما يقوم عليه النظام المجلسي بان تكون السلطة التنفيذية لجنة منبثقة من البرلمان؟ إلا إن الفرق هو ان الوزارة هنا تساوي البرلمان وتوازيه من خلال امتلاكها حق حل المجلس، ينظر د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المصدر نفسه، ص ٤٤.

الخضوع للبرلمان، بالوقت الذي تستمر باستقلالها إزاء رئيس الدولة [١]، وهي تملك زمام السلطة التنفيذية وتتركز بيدها كسلطة تنفيذية يرأسها قانوناً أو نظرياً طرف آخر هو رئيس الدولة [٢] ولعل الفقيه الانكليزي باجوت (Bagehot) كان اول من عبر عن هذا الرأي بتعبيره حول الوزارة بانها لجنة ممتازة من أعضاء الهيئة التشريعية لممارسة السلطة التنفيذية[٣]. رغم ان بعض الفقه الانكليزي لم يتفق مع باجوت وفريقه مثل انسول (Ansuel)، وكذلك كتب بريس (Bress) إن الوزراء من الناحية العملية ممثلين للشعب الذين انتخبوا عن طريق وكلاءه، وما حق رئيس الدولة في تعيينهم إلا اسمياً وإنهم هم الحكام الحقيقيون للبلاد [٤].

ولذلك يظهر إن فصل السلطات الذي صاغه مونستكيو لم يؤخذ به في المملكة المتحدة إطلاقا، حسب رأي الفقه الانكليزي حتى أن الفقيه والتر بيكون (Walter Bycon) يقول إن السر وراء فاعلية النظام الانكليزي هو باتصال السلطتين التشريعية والتنفيذية أو التداخل بين صلاحياتهما إلى حد الاندماج لا الفصل، ويعلق الدكتور ابرك بارندت (Barrindet) على قول بيكون(Bycon) هذا بقوله " كان يقصد إن اختيار الحكومة من قبل البرلمان وحضورها جلساته ولجانه، ما أدى إلى ذلك القول من وجود اندماج بين السلطات " [٥]، وكما يذكر الدكتور بارندت بان الفقهاء الانكليزي يميلون ودون اكتراث إلى نبذ مبدأ الفصل بين السلطات [٦].

[٦].

ويلاحظ كذلك إن البرلمان الانكليزي - بمرونة قواعده الدستورية، التي يمكن للتشريع العادي تعديلها، أو كما هو السائد في المملكة المتحدة من إن البرلمان يستطيع فعل كل شيء ومن إن المحاكم ملزمة كذلك بتطبيق التشريعات الصادرة من البرلمان، فانه من الصعوبة أن يتوافق سمو البرلمان – القانوني - هذا في بريطانيا مع أي التزام فعلي أو صارم بمبدأ الفصل بين السلطات حسب تعبير بعض فقهاءهم الدستوريين، لذلك فان الواقع

---

(١) د.السيد صبري، حكومة الوزارة، ص ٣٨ – ٣٩. ود. رافت فوده،ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٥٦.

(٢) يذكر جانبا من الفقه انه يوجد للرئيس في النظام البرلماني ما يجعل دوره اكبر من أن يكون دورا فخريا أو أدبيا كما في حقه في تعين رئيس الوزراء وإقالة الوزارة كما له حق الاعتراض التوقيفي على القوانين و إصدارها و دعوة السلطة التشريعية للانعقاد وتأجيل دورا ت انعقاده وحتى حل البرلمان في كثير من الأحيان، ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، المصدر نفسه، ص ٣٩.

(٣) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٤) د. السيد صبري، المصدر نفسه، ص ٤٠.

(٥) ينظر د. إيرك بارندت، مصدر سابق، ص٦٧.

(٦) د. إيرك بارندت، المصدر نفسه، ص٣٧.

في النظام السياسي البريطاني - حسب تقديرهم أيضا - عدم وجود تطبيق دقيق او ثابت لمبدأ الفصل بين السلطات خلاف ما هو عليه الوضع في بقية الدول التي تطبق النظام البرلماني [١]، لذلك نجد إن الدكتور ادمون رباط يذكر: إن سلطات الدولة تفترق بفعل التطور والتخصص وتتداخل حسب الدساتير والدول مما يجعل قاعدة الفصل بين السلطات مختلفة بذاتها عن ظاهرة الافتراق بين الوظائف، باعتبار ان العمل السياسي هو الذي يؤدي إلى الأولى مما يجعل الفصل بين السلطات مبدأً نسبيا مرتبطا بالظروف [٢].

ومن هنا يتبين لنا إن الفقه الانكليزي الذي يرى اتصال السلطات وتداخلها إلى حد الاندماج وعدم انفكاكها، وبالخصوص الوزارة عن البرلمان، بجانب وجود رئيس دولة يملك ولا يحكم أو ذا مركز فخري [٣]، هو ما من شانه أن يؤدي لان تترك ممارسة السلطات التنفيذية الفعلية للوزارة فهذا الرأي لا يقر ولا يعترف بصحة النظام البرلماني الذي تستقل فيه السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية وينعدم فيها التداخل الكبير بين الصلاحيات المؤدي إلى التعاون في سبيل تسيير أمور الدولة، وهو الأمر الذي أشار إليه أيضا الفقيه كارية دي مالبيرج (carre de malbreg) [٤].

ثانياً: موقف الفقه الفرنسي

يذكر كل من الفقه الفرنسي اسمان (Essman) وردسلوب (Redslob) وبارتملي (Barthemely) إلى إن النظام البرلماني إنما يقوم على أساس ازدواج السلطة [٥]، المبني وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ ومبدأ المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا إن طبيعة سير النظام في العمل تؤدي إلى القضاء على ازدواج السلطة وحصرها في نهاية المطاف بالبرلمان الممثل الوحيد لسيادة الأمة [٦]، إي إن الممارسة العملية العملية لوظائف الدولة لا بد وان تؤدي بالنتيجة إلى الإخلال بمبدأ التوازن بين عضوي الدولة البرلمان

---

(١) د. ايرك بارندت، مصدر سابق، ص ٧١ و ص٧٣ .

(٢) د. ادمون رباط، ج ٢، مصدر سابق، ص٥٥٨ - ٥٥٩ .

(٣) ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٢٩٩.

(4) See : Bernard chantebout , Droit constitutionnel ,20 édition ,Le Armand colere ,paris, 2003 ,p. 454 .

(٥) ينظر د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المصدر نفسه، ص٢٧.

(٦) ينظر د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٩٥٥.

والحكومة[١].

وهنا نجد رأي مختلف عن الرأي الانكليزي الذي تقدم، حيث ينكر توزيع السلطة بين عضوين ويحصرها في نطاق عضو واحد هو البرلمان، فالفقه الفرنسي يرى ثنائية السلطة بين كل من البرلمان والسلطة التنفيذية مع ضرورة توازن وتعاون كل منهما وان الوزارة هي أداة التعاون بين رئيس الدولة والبرلمان وهي ليست مجرد تابع للبرلمان وإنما سلطة مستقلة عن سلطة البرلمان وان كانت مسؤولة أمامه لكنها تملك بالمقابل ما يوازي مسؤوليتها أمامه ذلك هو حق حل البرلمان [٢]، حتى إن الفقيه ديفرجيه (Duverger) يذكر إن النظام البرلماني نظام توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يميزه بوجه خاص المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان[٣].

وكذلك الفقيه بارتملي Barthemely) يرى بان النظام البرلماني يقوم على أساس استقلال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى حد معين مع ضرورة قيام التعاون المبني على التوازن بينهما، وفي وضع مماثل يعرف رد سلوب (Redslob) النظام البرلماني بانه نظام توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[٤].

والتنفيذية[٤].

كما يرى جانب آخر من الفقه الفرنسي بان النظام البرلماني فعلا يقوم على أساس ازدواج السلطة لكن هذا الازدواج ليس في السلطة وإنما الازدواج قائم لوجود عضوين هما البرلمان والحكومة لا سلطتين حيث يرى ديجي (Duejy) بان النظام البرلماني قائم أصلا على مبدأ المساواة بين عضوي الدولة (البرلمان والحكومة) وعلى تعاونهما الوثيق في كل فرع من فروع النشاط الحكومي وعلى تأثير كل منهما في الأخر لغرض إيقاف احدهم الآخر، ويذهب كذلك إلى إن المساواة بين هذين العضوين كسلطات في الدولة هي أول شرط للنظام البرلماني الصحيح، ثم الشرط الآخر التعاون بين كل منهما والاشتراك في جميع وظائف الدولة[٥].

---

(١) د. إسماعيل الغزال، المصدر السابق، ص١٧٨.

(٢) ينظر د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المصدر السابق، ص٣١٩. وفي ذات المعنى ينظر بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر، ٢٠٠٠،ص ٣٤.

(٣) ينظر د. موريس ديفرجيه، مصدر سابق، ص ١٦٣.

(٤) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مصدر سابق، ص٢٨.

(٥) السيد صبري، حكومة الوزارة، المصدر نفسه، ص٣٤.

ورغم إن ديجي يختلف في نظرته مع غالبية الفقه الفرنسي حول طبيعة النظام البرلماني إلا انه من الواضح إن كل منهما متفقان على إن النظام البرلماني يقوم على أساس ازدواج السلطة (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية) ولكن عند ديجي (Duejy) بين عضوين وليس بين سلطتين، بجانب اتفاقهما على ضرورة توافر كل من التعاون والتوازن المبني على المساواة بين السلطتين في أي نظام البرلماني [١].

وإذا كان هذا الرأي السائد في الفقه الفرنسي القائم على مبدأ تعدد السلطة مع تحقيق التعاون والتوازن بين سلطتي التشريع والتنفيذ وشرط وجود التساوي بينهما فانه جعل بذات الوقت هذا التساوي غير ممكن التحقيق حسب التجارب الدستورية التي شهدتها فرنسا - إلا عن طريق استقلال الرئيس وانتخابه من قبل الشعب مباشرة ليكافئ البرلمان المنتخب من الشعب كذلك [٢]، بجانب تمتعه بصلاحيات فعلية - كحقه في تعيين الوزراء وعزلهم وحق حل البرلمان مع وجود أحزاب منظمة تعمل وفق برامج وطنية[٣]، لا أن يكون البرلمان هو الذي يختار الحكومة وبالتالي تكون خاضعة كلياً لإرادته ومرتهنة بموافقته على بقائها وبالتالي إضعافها واختلال المساواة والتوازن الذي يربك بالطبع مدى التعاون المفترض بينهما، أو من ناحية اخرى استغلال زعيم الأغلبية البرلمانية لنفوذ زعامته للأغلبية وترأسه للحكومة التي يسيطر بها على الحكومة والبرلمان معا وبالتالي انقلاب التوازن من هيمنة البرلمان إلى هيمنة الحكومة التي لا ينفع معها وساءل التأثير المتبادل بين السلطتين أي لا المسؤولية الوزارية ولا حق الحل للسبب الحزبي خصوصا بعد فترة من الممارسة العملية لهذا التنظيم الذي يؤيده الفقه الانكليزي [٤].

الفرع الثاني: انعدام المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تمثل المساواة التي يفترضها النظام البرلماني بين السلطتين التشريعية والتنفيذية امتلاك كل سلطة اختصاصات تساوي اختصاصات السلطة الأخرى، بحيث لا يمكن للسلطة التشريعية ان تعلو على كفة السلطة

---

(١) إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ١٧٨.

(٢) ينظر د. محمد ابراهيم خيري الوكيل، الدستور الفرنسي (دستور٤، اكتوبر ١٩٥٨) وفقا لتعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، دون طبعة، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢١ وما بعدها.

(٣) د.اسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص١٧٨.

(٤) ينظر د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني (دراسة مقارنة)، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٨٠، القاهرة، ص ٥. وينظر

Bernard Chantebout , Droit constitutionnel , Op Ci , p. ٤٥٧.

التنفيذية ولا العكس بالعكس[١]. بحيث تكونان في نفس المستوى في كفتي الميزان[٢].

فقد انقسمت بعض النظم الدستورية المعاصرة ذات التوجه البرلماني في واقعها النظري والعملي بتحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية التنفيذية وبشكل متفاوت وغير متساوي، فبعضها هيمنت فيه السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وبعضها سيطرت فيه السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية [٣]، الأمر الذي انعكس على المساواة المفترضة بينهما وبالتالي على التعاون المطلوب تحققهما كأحد أسس أو أركان النظام البرلماني. فالجانب الذي تعلو فيه السلطة التنفيذية اخذ طريقين:

الأول توسع صلاحيات أو ازدياد قوة مركز رئيس الدولة عبر انتخابه المباشر من قبل الشعب وتوسيع صلاحياته الدستورية كما في فرنسا وفق دستور سنة ١٩٥٨ ومصر حسب دستور سنة ١٩٧١ الذي علت سلطة رئيس الجمهورية فيه بصورة تفوق ما يفترض في النظام البرلماني. والثاني تغلب كفة الوزارة واستئثارها في مجال السلطة التنفيذية من دون رقابة فاعلة اثر أسباب حزبية [٤]، بحيث صارت تعرف بحكومة الوزارة لارتفاع درجة هيمنتها وحجم فاعلية دورها مثل ما هو اليوم في بريطانيا[٥].

أما الجانب الذي قويت فيه السلطة التشريعية فقد عمل المشرع الدستوري فيه على توسيع صلاحيات البرلمان وتقوية مركزه الأمر الذي شكل سيطرة نظرية واضحة له على حساب السلطة التنفيذية كما هو اليوم في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي وصفه بعض الفقه بأنه نظام مجلسي [٦] أو الأقرب إليه [٧].

والنتيجة العملية لكل من هذه الانقلابات في المعايير والأسس هي عدم تحقق التساوي المفترض في النظام البرلماني بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الذي حدث لعدة أسباب يمكن ان نجملها من خلال جانبين هما:

الأول: تنظيمي تمثل باتجاه المشرع في تنظيم صلاحيات كل من السلطتين التي أما يرجح فيها كفة السلطة

---

[١] ينظر د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٣٣٦.

[٢] د. داود الباز، مصدر سابق، ص ٣٤٣.

[٣] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص٥٤.

[٤] د.سليمان الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، مصدر سابق، ص ١٥١.

[٥] ينظر د. ادمون رباط، ج ، مصدر سابق، ص ٢١٦ وما بعدها.

[٦] د. جواد الهنداوي، مصدر سابق، ص ٤٨١.

[٧] أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص١٨.

التشريعية كما في النظام الدستوري الفرنسي في عهد الجمهورية الثالثة (١٨٧٥ ـ ١٩٤٠) والجمهورية الرابعة (١٩٤٦ ـ ١٩٥٨) ودستور العراق لسنة (٢٠٠٥)، حيث ترجح كفة صلاحيات المجلس النيابي على حساب السلطة التنفيذية [١].

والثاني: عملي شمل تنوع في أسباب انعدام المساواة والتعادل بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حسب ظروف وطبيعة النظام السياسي لكل دولة قد اختلت فيها المساواة المقررة بين السلطتين [٢]، وبالخصوص هيمنة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، التي جعلت الفقه الدستوري في العصر الحديث يجمع على حقيقة واضحة تلك هي تزايد دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، حتى أصبحت هذه المساواة المفترضة بين السلطتين بعيدة كل البعد عن واقع التطبيق العملي[٣]، لعدة أسباب أهمها:

أ ـ الأسباب العملية

شكَّل التطور العلمي والاقتصادي بجانب الحروب والأزمات العالمية التي حدثت على مر العقود بعد الحرب العالمية الثانية تغير في وظيفة الدولة، وتصاعد منسوب دورها في المسار السياسي العملي، الذي يدور موضوعها أساسا حول مسألة هامة تمثلت بمدى تدخل الدولة في نشاط الأفراد ودرجة هذا التدخل[٤].

فقد وجدت البرلمانات نفسها مع هذا التصاعد المتسارع غير قادرة على أن تواجه الظروف المتقلبة والمتصاعدة سياسيا واقتصاديا وتكنلوجيا التي تتعرض لها البلاد خصوصاً وأن التشريعات المطلوبة تحتاج إلى قدر من السرية والسرعة حتى يتحقق الهدف المقصود منها [٥]، بجانب حاجة هذا الوضع إلى وساءل فنية معقدة تحتاج إلى خبرة فنية متخصصة تفتقر إليها البرلمانات في اغلب الأنظمة السياسية [٦]، الأمر الذي لوحظ فيه إن السلطة التنفيذية أقدر على اتخاذ التدابير أو التصرف المناسب والحاسم في ظل السرية اللازمة والسرعة الممكنة لمواجهة مثل ذلك الظرف او التطور حرصاً على سلامة وأمن الدولة وسير أعمالها بالشكل

---

[١] أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر، المصدر نفسه، ص ١٩.

[٢] ينظر د. رعد ناجي الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، دون طبعة، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨، ص٣١.

[٣] د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص٤٦٢.

[٤] د. محسن خليل،النظم السياسية والدستور اللبناني،دون طبعة، دار النهضة العربية، بيروت،١٩٧٣، ص١٠٠.

[٥] رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص١٧٨.

[٦] أيمن محمد شريف، المصدر نفسه، ص٤٦١.

الاوفق [١]، خصوصاً وإن اتساع التقدم التكنلوجي والصناعي مسالة تتطلب تدخل أكبر من قبل الدولة في نشاط الأفراد [٢].

كما أصبح من المسلم به في الدولة الليبرالية إن تدخل الدولة أمرا ضروري لدرأ خطر الأزمات وتفادي الكساد ودفع أضرار الأزمات الاقتصادية العاصفة [٣]، أي إن دور الاقتصاد في الحياة السياسية الذي لا يمكن للسلطة التشريعية ببطئ إجراءاتها مواكبته، وهو ما يجعل السلطة التشريعية تتنازل عن بعض اختصاصاتها لصالح السلطة التنفيذية [٤]، ليشكل بالنتيجة خلل في التساوي المفروض بين السلطتين ورجحان لكفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

ب ـ الأسباب القانونية والسياسية

إن استئثار السلطة التنفيذية بوظيفة التنفيذ وتمركزها بيد أحد زعيميها (سواء أكان رئيس للدولة أو للوزارة حسب طبيعة النظام السياسي) من خلال الصلاحيات الدستورية لها والتي من ضمنها جزء من الوظيفة التشريعية أو الدور التشريعي الكبير الذي ترسمه الدساتير للسلطة التنفيذية جعل منها أن تكون بمركز أعلى من السلطة التشريعية [٥].

بالخصوص إذا كان الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية هو زعيم الأغلبية البرلمانية، لأنه وهذه الحالة سوف ينصاع له الوزراء والنواب الذي يشكلون الأغلبية، فهو لا يخشى دور البرلمان القانوني أو السياسي تجاهه على اعتبار ان غالبية البرلمان له من جهة وصلاحياته الدستورية التي يتمتع بها من جهة أخرى، ليشكل كل ذلك بالنتيجة عدم تساوي السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية ورجحان دور السلطة التنفيذية [٦].

وهذا ما نجده في بريطانيا الذي دائماً ما يكون رئيس الوزراء صاحب الأغلبية البرلمانية (رئيس الحزب

---

(١) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٧.

(٢) رأفت دسوقي، المصدر نفسه، ص١٧٨.

(٣) د. إبراهيم أبو خزام ود. ميلود المهذبي، الكتاب الأول، ط١، طرابلس، مكتبة طرابلس العلمية العالمية،١٩٩٦، ص١٣.

(٤) د. رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص ١٧٨.

(٥) ينظر موريس ديفرجيه، مصدر سابق، ص ٢٥١.

(٦) د. ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، المصدر السابق، ص ٢٥٠.

الفائز في الانتخابات النيابية)[١]، التي يتعطل معها دور البرلمان في مساءلة الحكومة والرقابة الفعلية لممارسة السلطة بالإضافة إلى دوره في اقتراح مشروعات القوانين التي تضمن له -أغلبيته النيابية التي يتزعمها- إقرارها والمصادقة عليها [٢].

وكذلك في فرنسا حسب دستور (١٩٥٨) من باب الصلاحيات الدستورية الواسعة التي يتمتع بها الرئيس في مجال التشريع والتنفيذ وعدم مسؤوليته السياسية تجاه البرلمان فضلاً عن حالات ترأسه لحزب أو ائتلاف الأحزاب التي تشكل الغالبية البرلمانية [٣].

من جانب اخر نرى بان التنظيم الدستوري في بعض الدول البرلمانية يميل إلى توسيع صلاحيات السلطة التشريعية على حساب صلاحيات السلطة التنفيذية كما نجده اليوم في دستور العراق لسنة (٢٠٠٥) حيث تفوق صلاحيات مجلس النواب صلاحيات مجلس الوزراء ورئيسه من الناحية النظرية مما يولد ترجيح لكفة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية [٤]، من دون أن تملك السلطة التنفيذية بشكل فعلي حق حل مجلس النواب لتلجأ إلى حكم الشعب في حالة وجود النزاع بين السلطتين كما هو المفروض في النظام البرلماني التقليدي، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تساوي السلطتين وإحداث خلل واضح في التوازن المفترض بينهما كذلك[٥].

من جانب آخر نلاحظ بان تطور عمل الأحزاب وازدياد نشاطها في الميدان السياسي اثر وبشكل كبير وفاعل على مجمل الأنظمة السياسية، فالأحزاب السياسية تملك دورا كبيرا في قلب موازين النظام السياسي الدستوري المؤسَس له قانونا في الدولة [٦]، وفي وضع السلطة التنفيذية وبالخصوص رئيس الدولة في الأنظمة الجمهورية، حيث يكون رئيس الدولة في الأنظمة الجمهورية هذه في اغلب الأحيان زعيم الحزب الذي

---

(١) د. نعمان احمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مصدر سابق، ص ٤٥٦.

(٢) ينظر تغريد عبد القادر، حق الاقتراح التشريعي لرئيس الدولة، أطروحة دكتوراه،جامعة النهرين، كلية القانون، ٢٠٠٨، ص ٥٣.

(٣) عبد الله ناصف، مصدر سابق، ص٢٢٩.

(٤) استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ١٩.

(٥) ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة)، دراسة مقارنة، مطبعة النسر الذهبي، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ص ٥٦ وما بعدها.

(٦) د. نعمان احمد الخطيب، الأحزاب السياسية و دورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مصدر سابق، ص١٤.

تنتمي إليه الأغلبية البرلمانية [١]، مما يؤشر تأثيره المباشر في تشكيل الوزارة، الأمر الذي يعني إن اغلب أعضاء الوزارة سيكونون تحت سلطته السياسية أكثر من سلطته القانونية أو سلطتهم ووسائل التوازن التي يملكونها تجاهه كرئيس للسلطة التنفيذية، وبذلك يكون هو الموجه الفعلي والصانع الأول للسياسة العامة بالصورة التي يراها من دون حساب أو وجل من البرلمان او من آلياته في الرقابة وتحريك الرأي العام والتأثير عليه، وبذلك ينتج أن تكون ممارسة الوظيفة التشريعية والتنفيذية من الناحية العملية بيده، الأمر الذي يفرض سيطرته على زمام السلطتين التشريعية والتنفيذية وبالتالي انعدام المساواة بين السلطتين.

وهذا ما نجد عليه وضع الرئيس الفرنسي منذ عام ١٩٦٢ الذي توالت فيه مطابقة الأغلبية البرلمانية لدعم رئيس الجمهورية، أي إن الأغلبية البرلمانية كانت مؤيدة دائما لرئيس الجمهورية من خلال اعضائها الذي يكونون أفراد في حزبه الذي يتزعمه نفسه - باستثناء انتخابات عام ١٩٨٦ النيابية وانتخابات سنة ١٩٨٨، الذي اختلف فيه الوضع[٢]، وكذلك الوضع المصري حسب دستور ١٩٧١ طيلة فترة حكم الرئيس مبارك [٣].

ووفقاً لما تقدم يتبين لنا بأن اغلب دول العالم ذات التوجه البرلماني لا تملك نظاما برلمانيا يقوم على أساس تساوي فعلي وواقعي بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهي أما أن تكون ذات سلطة تنفيذية متفوقة على كفة السلطة التشريعية وهو الغالب في هذه الأنظمة ، أو تجد تغلب السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية ، وهو ما يؤدي في جميع الأحوال الى انعدام التساوي المفترض توافره في النظام البرلماني السليم [٤]. الذي يشكل عنصر المساواة بين السلطات فيه العنصر الأساس لتحقيق التعاون المطلوب أو المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من اجل استمرار نظام يمكن أن يحقق تسيير أمور الدولة بالشكل الذي يضمن الحقوق ويصون الحريات بعيدا عن أي نوع من الاستبداد والتسلط أو التعسف باستخدام السلطة، إلا إن الجديد في الأمر إن بعض الفقه قد أطلق على تغير معادلة التساوي المفترضة في النظام البرلماني بأنه تطور في

---

(١) ينظر د. محمد طه بدوي ود. ليلى مرسي أمين، مقدمة إلى العلوم السياسية، الدار الجامعية، دون طبعة، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٢٢٥.

(٢) نصت المادة ٤ من دستور سنة ١٩٥٨ على أنه " تسهم الأحزاب والتجمعات السياسية في التعبير الذي يسفر عنه الاقتراع، وهي تشكل وتمارس نشاطاتها بحرية وعليها ان تحترم مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية...". ومن هذا النص نستطيع القول انه يظهر لنا بان الواقع السياسي الحزبي الفرنسي أمر ينافي مبدأ الديمقراطية الذي تدعيه فرنسا عموما بل ويختلف عن توجه دستورها حسب نص المادة أعلاه فضلا عن نسف تكييف البعض له من انه نظام برلماني كما تقدم سابق.

(٣) ينظر د. عصمت عبد الله الشيخ، المصدر السابق، ص ٢١٢– ٢١٣.

(٤) للمزيد ينظر د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مصدر سابق، ص ٢٤٦ وما بعدها.

النظام البرلماني وبالتالي تطور في مدى تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفصل الثاني: اشتراك السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية

يقوم النظام البرلماني كما تقدم في احد أركانه على أساس من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [١]، لذلك تباشر السلطة التشريعية أعمالا محددة في مجال عمل السلطة التنفيذية دلالة لهذا التعاون وتحقيقا للتوازن بينهما [٢]، كما إن توزيع الاختصاص بين كل من السلطتين لا يمنع من وجود تعاون عضوي ووظيفي يسمح للمجلس النيابي التدخل في اختيار شاغلي الوظيفة التنفيذية والتدخل في نشاطها [٣] مما يعد اشتراكا للسلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية، الأمر الذي نوضحه من خلال مبحثين، الأول لدور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية، والثاني للوظيفة التنفيذية للبرلمان.

المبحث الأول: دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية

تملك السلطة التشريعية دورا فاعلا في تكوين السلطة التنفيذية، حيث تعهد بعض دساتير الدول المعاصرة للبرلمان سلطة اختيار رئيس الدولة، إذ يتولى البرلمان هذا نفسه اختياره بالانتخاب وفقا للقواعد الدستورية الإجرائية التي تحدد آلية الانتخاب وشروطه [٤] وذات الأمر في عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء، فإذا كان رئيس الدولة يختار رئيس مجلس الوزراء بإرادته المنفردة فان بعض الدساتير تجعل عملية الاختيار مشتركة بين رئيس الدولة والبرلمان، وعموما لبحث دور البرلمان ولتوضيح دوره في ذلك سنقسم الموضوع هنا لمطلبين الأول لسلطة البرلمان في تولية رئيس الدولة، والثاني لسلطة البرلمان في تولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

المطلب الأول: سلطة البرلمان في تولية رئيس الدولة

تفاوتت الدساتير الدول ذات التوجه البرلماني في طريقة تولية رئيس الدولة لمنصبه، فقد يتم انتخابه بواسطة البرلمان أو اختياره بطريقة من الطرق المختلفة الأخرى، وفي النظم الجمهورية التي تأخذ بالأسس

---

[١] د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص٩١٨.

[٢] د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، مصدر سابق، ص٣٠٢.

[٣] د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص١١٠. و د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٦

[٤] أستاذنا د. رافع خضر شبر، المصدر نفسه، ص٤٤.

التقليدية للنظام البرلماني يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان وهذه هي الطريقة الأكثر شيوعاً[١].

وعموما لتوضيح موضوع سلطة البرلمان في تولية رئيس الدولة هنا سنوزع إلى ثلاثة فروع الأول لمسوغات إسناد سلطة اختيار رئيس الدولة للبرلمان، والثاني لآلية السلطة التشريعية في تولية رئيس الدولة، والثالث لاختصاص البرلمان في حالة خلو المنصب وعزل رئيس الدولة.

الفرع الأول: مسوغات إسناد سلطة اختيار رئيس الدولة للبرلمان

يمثل اسلوب إسناد سلطة اختيار رئيس الدولة الى البرلمان أكثر الطرق شيوعا وإتباعا في أنظمة الدول الجمهورية التي أخذت بالأسس التقليدية للنظام البرلماني [٢]، وقد وجد جانبا من الفقه لأسلوب اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان من يؤيده، حيث ذهب رأي إلى إن انتخاب رئيس الجمهورية من البرلمان ما هو في جوهره إلا انتخاب من الشعب لكنه يكون على درجتين، إذ ينتخب الشعب النواب اولا، ثم يقوم النواب بعد ذلك بانتخاب رئيس الجمهورية، فعملية انتخاب البرلمان للرئيس هنا تعبير واضح لاتجاه الرأي العام الشعبي[٣]، بالإضافة إلى إن إسناد مهمة تولية رئيس الدولة للبرلمان أمر من شانه الإسهام في تقوية البرلمان، خصوصا وان أعضاء البرلمان أو كتله تعمل بذات الوقت على إيجاد رؤساء يستطيعون ممارسة اختصاصهم بوجوده من دون الدخول - مستقبلا - في مواجهة معه في حالة اختيار مرشحين أقوياء[٤] لذلك فهذا الاسلوب يسهم في توطيد استقرار الدولة سياسيا ويجنبها الكثير من الصراعات المحتملة بين رئيس البلاد والبرلمان كما حدث في لبنان بعد اتفاق الطائف الذي استطاع البرلمان ان يتوافق على إسناد رئاسة الجمهورية إلى الطائفة المسيحية

---

(١) د. إسماعيل البدوي تولية رئيس الدولة في الشريعة الاسلامية والنظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٦٠. ود. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤٦٧. وللمزيد ينظر د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق، ص ٢٢٦، و د. محمد صبري السنوسي، مصدر سابق، ص١٢.

(٢) عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الالدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٢.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري، الاسكندرية، منشاة المعارف ، ١٩٩١ ، ص ٣١٢.

(٤) ينظر د. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية و بوجه خاص، مصر، نشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٢٦٥. ود. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق، ص ٢٢٦.

ورئاسة البرلمان إلى الطائفة الشيعية ورئاسة الحكومة إلى الطائفة السنية[١]، بل أكثر من ذلك سوف يعمل الرئيس المنتخب من قبل البرلمان على عدم حل البرلمان [٢]، لأنه أما يكون من قبل أغلبية أعضاءه او قد تعود ذات الأغلبية لمقاعدها وبالتالي يساء لمركزه الشرفي ويضعه في موضع حرج أمام الرأي العام[٣]، وكل ذلك من دون أي تعارض معين مع توجه الدولة في اعتمادها النظام البرلماني بل على العكس يعتبر هذا الاسلوب احد صور التطبيق الصحيح للنظام البرلماني [٤]، كونه أمر يتوافق ودور رئيس الدولة الرمزي وعدم مسؤوليته السياسية حسب مقتضياته التقليدية [٥]، فهو يمنع انفراده المحتمل بالسلطة فيما لو انتخب من قبل الشعب أو حصل على مركزه بطريقة أخرى خارج إرادة البرلمان [٦].

وقد اخذ دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة لسنة ١٨٧٥ بهذه الطريقة حيث جاء في المادة ٢ من القانون الدستوري الصادر في ٢٥ فبراير عام ١٨٧٥ - وهو احد القوانين الدستورية الثلاث التي تالف منها دستور سنة ١٨٧٥- بان ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة مجلس الشيوخ ومجلس النواب مجتمعين في هيأة مؤتمر تعقد في فرساي، ولا ينتخب أحد إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلسين معاً، أما مدة

---

[١] ينظر د. سمير الصباغ، الدستور اللبناني (من التعديل الى التبديل)، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٠، ص ١٨٠.

[٢] لحل البرلمان صورتين هما الحل الرئاسي والحل الوزاري، وان الحل الوزاري أكثر أهمية كونه ينسجم مع طبيعة التوازن بين البرلمان والحكومة، ويتحقق ذلك في حالة نشوب خلاف مستحكم بين الوزارة والبرلمان حيث لا تنتظر الأولى إزاء هذا الخلاف تحريك البرلمان لسلاح المسؤولية لإسقاطها، فتعمل هي للسعي لدى رئيس الدولة لحل البرلمان، وتحكيم جمهور الناخبين في الخلاف الناشب بينهما وبينه. أما الحل الرئاسي: فيكون بمبادرة من رئيس الدولة وحده، الذي يرى أن البرلمان لم يعد يمثل مساندة له مما يتطلب في رأيه إنهاء مدته وإعطاء الناخبين حق التعبير عن إرادتهم في الانتخابات الجديدة، ولكنه غالبا ما يخفي في طياته سلطوية رئيس الدولة فهو يحبذ برلمانا جديدا يشاركه آرائه الشخصية، إن حق حل المجلس النيابي من قبل رئيس الدولة أشد الأسلحة فتكا، فهو أداة احتياطية بيد السلطة التنفيذية تستخدمها في أي وقت ترى فيها مصلحة. ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٣٣١ ٣٣٢. ود. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص. ٣٠٧.

[٣] د. محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص ١٢٥.

[٤] د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٨٦. و د. وحيد رأفت، ود. وايت إبراهيم، مصدر سابق، ص ٨٢.

[٥] ينظر د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص٢٦٧.

[٦] يشير جانبا من الفقه إلى بعض الانتقادات لأسلوب اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان. للمزيد ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٦٧٦.

الرئاسة فتكون سبع سنوات قابلة للتجديد إلى ما لانهاية [١].

وكذلك الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ الذي نصت المادة ٤٩ منه على انه "... ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفى بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي. وتدوم رئاسته لست سنوات لا تجوز إعادة انتخابه الا بعد ست سنوات لانتهاء مدة ولايته..." [٢].

أما في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٧٠ على انه " ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيسا للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضاءه ".

مما يشير إلى إن طريقة اختيار رئيس الجمهورية في العراق تكون عن طريق البرلمان وفق إجراءات وشروط حددتها مواد الدستور والقوانين المرعية كما سنشير إليها تباعا.

الفرع الثاني: آلية تولية رئيس الدولة

تشير دساتير الدول البرلمانية عادة إلى اسلوب تولية رئيس الدولة، فمنها من يسند هذه المهمة للبرلمان وحده ومنها من يجعلها بيد الشعب من خلال الاقتراع الشعبي العام، في حين نجد من الدساتير من يجعلها شركة بين البرلمان والشعب معا. [٣]

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نصت المادة ٦ على انه " ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس (٥) سنوات بالاقتراع العام المباشر. لا يجوز لأي رئيس جمهورية ممارسة أكثر من ولايتين متتابعتين. وتحدد شروط تطبيق هذه المادة بقانون نظامي " [٤].

---

[١] د.عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية – دراسة مقارنة، الكتاب الأول، التطور الدستوري في فرنسا، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص١٢٧.

[٢] ينظر د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص٥٣٠. و د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، دون طبعة، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢١٢.

[٣] ينظر استاذنا الدكتور رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٤٤.

[٤] عدلت بموجب الاستفتاء الصادر في ٦ تشرين الثاني ١٩٦٢، حيث كانت تنص على انه " ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات، ويكون انتخابه بواسطة هيئة ناخبين تتكون من أعضاء البرلمان، ومجالس المقاطعات، ومجالس أقاليم ما وراء البحار، والممثلين المنتخبين

وهنا تحدد هذه المادة آلية تولية رئيس الدولة من خلال الانتخاب الشعبي المباشر، حيث لا نجد للبرلمان فيها من دور رئيس في عملية تولية رئيس الجمهورية إلا دورا ثانويا ومحدودا من خلال نص القانون النظامي المشار إليه في الفقرة الثالثة من ذات المادة [١]، حيث أشارت المادة ٣ منه إلى الإجراءات الخاصة بالترشيح [٢] من خلال ما يلي :

أ- ضرورة الحصول على تواقيع (٥٠٠) شخص على الأقل.

ب- يشترط أن تكون التزكية (الموقعون) صادرة من أعضاء البرلمان (الجمعية، أو مجلس الشيوخ) والمستشارين العموميين أو العمداء أعضاء المجالس الإقليمية.

ج- يجب أن يكون الموقعون على هذه التزكية ممثلين لـ ٣٠ محافظة في أقاليم ما وراء البحار.

د- يجب أن تقدم طلبات الترشيح إلى المجلس الدستوري قبل ميعاد الدور الاول ب ١٨ يوما على الاقل.

هـ - القائمة الرئيسة المنظمة لأسماء المرشحين يجب ان تعلن قبل ميعاد انتخابات الدور الأول بـ(١٥) يوماً على الاقل ويجب ان تنشر أسماء الأشخاص الذين قاموا بالتزكية وصفاتهم في انتخابات الدور الأول بثمانية أيام على الاقل.

و- يجب ان تنشر أسماء الأشخاص الذين قاموا بالتزكية وصفاتهم في انتخاب الدور الأول بثمانية أيام. [٣] فالبرلمان هنا يملك دورا نسبيا ومحدودا من خلال شرط حصول المرشح لرئاسة الجمهورية على تواقيع أعضاء من البرلمان لا أكثر، إذ يكون الدور الأساس والحقيقي للشعب الذي يملك حق انتخاب رئيس الجمهورية عبر الانتخاب الشعبي المباشر وفق المادة أعلاه.

في المجالس البلدية "، الامر الذي يشير إلى إن آلية تولية رئيس الدولة الفرنسي قبل التعديل كانت مشتركة بين البرلمان وجهات شعبية اخرى، ينظر د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق، ص٦١٨.

[١] صدر القانون النظامي هذا في ٦ تشرين الثاني ١٩٦٢ وعدل في القانون الأساسي رقم ٥٣٨ – ٧٦ في ١٨ حزيران ١٩٧٦ ثم التعديل الأخير في سنة ٢٠٠١. ينظر د. صلاح الدين فوزي، دون طبعة، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم – مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٥٦.

[٢] د. جواد الهنداوي، مصدر سابق، ص٢١٦.

[٣] ينظر د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ٥٦ ٥٧. و د. محمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، ط ٣، القاهرة، ١٩٩٩، ص١١٤.

أما بالنسبة لمصر فقد أخذت عبر تاريخها الدستوري بطريقة مختلطة يشترك فيها البرلمان والشعب في اختيار رئيس الجمهورية منذ الدستور الأول في العهد الجمهوري المعلن في ١٦ يناير ١٩٥٦ حتى استمر ذلك في الدساتير اللاحقة لها سواء في الدستور المؤقت الصادر سنة ١٩٦٤ أو في دستور سنة ١٩٧١ قبل إجراء تعديله [١]، مع اختلاف في بعض التفاصيل [٢]، فوفق دستور سنة ١٩٧١ كان يتولى رئيس الجمهورية منصبه وفق مرحلتين الاولى ترشيحه من قبل مجلس الشعب والثانية اخذ رأي الشعب بهذا الترشيح عبر استفتاء شعبي عام [٣].مما كان يؤشر دورا كبيرا ومباشرا للبرلمان المصري بهذا الخصوص [٤]، الا ان ذلك قد تغير بعد إجراء الاستفتاء الشعبي العام الذي تم في ٢٥ مايو ٢٠٠٥ وتعديل نص المادة (٧٦) وإضافة مادة برقم (١٩٢مكررا [٥]) للدستور [٦] التي تلاها إصدار القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ [٧] الخاص بتنظيم الانتخابات الرئاسية تغير الوضع وتغيرت طريقة اختيار رئيس الجمهورية، التي على إثرها تغير دور البرلمان، فقد كان لمجلس الشعب فيه دوراً أساسيا في اختيار رئيس الدولة إلا انه تقلص بشكل جذري مقارنة

---

(١) د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧)، ط ٣، ابو العزم للطباعة، مصر، ٢٠٠٩، ص ٣١٨.

(٢) ينظر د. صبري محمد السنوسي، المصدر السابق، ص ٨٨.

(٣) نصت المادة (٧٦) من الدستور قبل تعديلها على أن (يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه، ويتم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناءَ على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل، ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه، فأذا لم يحصل المرشح الحاصل على الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة أُخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول، ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الاغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء، فأن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية يرشح المجلس غيره، وتتبع في شأن ترشيحه وأنتخابه الأجراءات ذاتها) ، اقر مجلس الشعب التعديل في صورته النهائية ووافق عليه الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٢٥.

(٤) ينظر فؤاد عبد النبي حسن فرج، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، مصر، ١٩٩٥، ص ٤٤ وما بعدها.

(٥) نصت المادة الجديدة انه " تستبدل كلمة الانتخاب بكلمة الاستفتاء أينما وردت في الدستور فيما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية ".

(٦) نشر في الجريدة الرسمية العدد رقم ٢١ / أ - الصادرة في ٢٦ مايو ٢٠٠٥.

(٧) نشر في الجريدة الرسمية ذات العدد رقم ٢٦ في ٢ / ٧ / ٢٠٠٥.

بما كان عليه قبل التعديل [١]، خاصة بالنسبة لمرشحي الأحزاب السياسية للرئاسة، إذ اقتصر دوره على تزكية عدد من أعضائه لمرشح الرئاسة المستقل الذي لا ينتمي إلى أي من الأحزاب، بالإضافة إلى تطلب تزكية عدد آخر من مجلس الشورى، وعدد اكبر من المجالس الشعبية المحلية [٢].

حيث أصبحت المادة ٧٦ بعد تعديلها تنص على انه " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر ". ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل. ويزاد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أى من هذه المجالس. وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.وللأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، وأستمرت طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها فى آخر انتخابات على نسبة (٥%) على الأقل من مقاعد المنتخبين فى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقا لنظامها الأساسى متى مضى على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

واستثناء من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزب سياسى أن يرشح فى أول انتخابات رئاسية تجرى بعد العمل بأحكام هذه المادة أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥، وفقا لنظامه الأساسي.وتقدم طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى " لجنة الانتخابات الرئاسية " تتمتع بالاستقلال، وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيسا، وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى وذلك بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات ، ويحدد القانون من يحل

---

(١) د.عبد الغني بسيوني،القانونالدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١،مصدر سابق،ص٣١٨.

(٢) ينظر د. صبري محمد السنوسي، مصدر سابق، ص ٨٩.

محل رئيس اللجنة أو أي من أعضائها فى حالة وجود مانع لديه وتختص هذه اللجنة دون غيرها بما يلي:

١ـ إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.

٢ـ الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.

٣ـ إعلان نتيجة الانتخاب.

٤ـ الفصل فى كافة التظلمات والطعون وفى جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما فى ذلك تنازع الاختصاص.

٥ـ وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصاتها.

وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل، وتكون قرارتها نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ. ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة.كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأي سبب غير التنازل عن الترشيح فى الفترة بين بدء الترشيح وقبل انتهاء الاقتراع .ويجرى الاقتراع في يوم واحد وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التى تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز، على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية. وذلك كله وفقا للقواعد والإجراءات التي تحددها اللجنة.ويعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، فإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات، فإذا تساوى مع ثانيهما غيره فى عدد الأصوات الصحيحة اشترك في انتخابات الإعادة، وفى هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.ويتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشح واحد، أو لم يبق سواه بسبب تنازل باقي المرشحين أو لعدم ترشيح أحد غير من خلا مكانه، وفى هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة. وينظم القانون ما يتبع في حالة عدم حصول المرشح على هذه الأغلبية. ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور. وتصدر المحكمة قرارها فى هذا الشأن خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها.فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار. وفى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزما للكافة ولجميع سلطات الدولة،

وينشر فى الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره " [١] .

وهنا ميز التعديل الجديد[٢]، هذا بين المرشحين المستقلين الذين لا ينتمون لحزب معين والمرشحين من قبل الأحزاب السياسية حول حصول المرشح المستقل للرئاسة على تأييد ٢٥٠ عضواً من الأعضاء المنتخبين في مجلس الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية؛ والمرشح من الأحزاب السياسية شرط مضي خمسة أعوام متصلة لتأسيسها على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح مع استمرار الحزب طوال هذه المدة لممارسة نشاطه بالإضافة إلى شرط حصول أعضاء حزب المرشِح في آخر انتخابات برلمانية على نسبة ٥% على الأقل من مقاعد كل من مجلسي الشعب او الشورى، كما يجب ان يكون المرشح احد أعضاء هيأة الحزب العليا وفقا لنظامها الأساسي بعد أن مضى على عضويته في هذه الهيأة سنة متصلة على الاقل وقد استثنى التعديل مرشحي الأحزاب السياسية من هذه القيود بالنسبة إلى أول انتخابات رئاسية تجري بعد سريان أحكام هذه المادة بشرط أن يرشح الحزب أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من شهر مايو سنة ٢٠٠٥ وفقا

---

[١] تم تعديلها طبقا لنتيجة الاستفتاء الذي اجري ٢٦ / مارس /٢٠٠٧ ينظر كتاب : منشورات صادرة عن الأمانة العامة لمجلس الشورى ، قسم مركز المعلومات دستور جمهورية مصر العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٨ .

[٢] يلاحظ إن الطريقة التي اخذ بها دستور مصر لعام ١٩٧١ وفق المادة (٧٦) قبل تعديلها هي ذات الطريقة التي أخذ بها دستورا مصر لعام ١٩٥٦ في المادة (١٢١) وكذلك دستور ١٩٦٤ في المادة (١٠٢) وان وجد بعض الاختلاف فهو في بعض الجزئيات – كالأغلبية المطلوبة للموافقة على الترشيح – مع وحدة الجوهر ويشير الفقه الدستوري في مصر إلى انه ومنذ عام ١٩٥٦ لا يعرض على الاستفتاء إلا مرشح واحد هو رئيس الحزب الحاكم المهيمن على البرلمان (استفتاء شخصي) بالرغم من ان النص الدستوري يسمح بترشيح أكثر من مرشح وذلك لأن الترشيح –حسب النص – لا يستلزم سوى اقتراح ثلث أعضاء المجلس كما ان تمام الترشيح لا يستلزم سوى موافقة ثلثي الأعضاء في المرة الثانية لذا فإنه من الممكن ترشيح أكثر من ثلاثة أشخاص وعرضهم على الاستفتاء وذلك لأن النص الدستوري لا يحدد نصاب معين لعملية الترشيح فهو لا يحدد نصاب ثلث أعضاء المجلس بمرشح واحد فقط وإنما يسمح النص لهذا الثلث ان يرشح أكثر من شخص واحد. لذا فالفقه الدستوري المصري اجمع على ضرورة تعديل المادة المذكورة بما يجعل إنتخاب رئيس الجمهورية ينتخب من الشعب مباشرةً وضرورة وجود أكثر من مرشح للرئاسة وان يجرى إنتخابا لا استفتاء شخصيا لتتم الموازنة مع سلطات رئيس الدولة الواسعة كما هو الحال في فرنسا بعد تعديل الدستور عام ١٩٦٢ إذا أصبح اختيار الرئيس يتم من الشعب مباشرةً وبالانتخاب لا الاستفتاء. ينظر د. رافت فودة : الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ ، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص٢٩٩ – وما بعدها. و د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص١٥٩ – ١٦٠.

لنظامه الأساسي[١]. وقد أعيد تعديل هذه المادة مرة اخرى في٢٦/آذار/٢٠٠٧ في فقرتيها الثالثة والرابعة، حيث اشترط هذا التعديل على مرشحي الاحزاب ان يكون الحزب حاصلا على نسبة (٣%) على الأقل بدلا عن (٥%) من مجموع مقاعد المنتخبين في مجلس الشعب والشورى او ما يساوي ذلك في أحد المجلسين [٢].

أما آخر التعديلات التي شهدتها مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ فقد شملت هي الأخرى هذه المادة (٧٦) أيضا حيث تضمن التعديل شروطا جديدة لمنصب رئاسة الجمهورية تضمنت شرط حصول المرشح على تأييد ثلاثين عضوا من اعضاء مجلس الشعب أو تأييد ثلاثين ألف ناخب مصرح لهم بالتصويت موزعين على نصف محافظات الجمهورية المصرية أي (١٥) محافظة، أو أن يكون مرشحاً عن حزب سياسي مسجل رسميا، يملك على الأقل عضوا واحدا منتخبا في مجلس الشعب أو مجلس الشورى على حد سواء[٣].

ومما تقدم أعلاه يظهر بان البرلمان بعد تعديلات المادة ٧٦ لا يملك دور فاعل وحقيقي في عملية تولية رئيس الجمهورية المصري، الأمر الذي يشير إلى توجه المشرع الدستوري إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية وتعزيز موقعه من خلال جعل توليه لمنصبه عبر الانتخاب الشعبي وتقليص دور البرلمان في ذلك، فالبرلمان هنا لا يملك الا دورا محدودا جدا يظهر من خلال تشكيل لجنة الانتخابات الرئاسية [٤]، التي وردت في نص المادة ٥ من قانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥، حيث اخذ المشرع بمبدأ ازدواجية تشكيل اللجنة بان تضم عناصر قضائية وأُخرى غير قضائية تتمثل بخمس من الشخصيات المشهود لها بالحياد يتم اختيار ثلاثة

---

[١] عبد الغني بسيوني، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧، المصدر السابق، ص ٣١٨٣١٩.

[٢] ينظر د. رمضان محمد بطيخ، النظم السياسية والدستورية –دراسة في الوثائق المصرية، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩، ص ٣١٩،

[٣] تم إقرار هذا التعديل بموجب الاستفتاء الشعبي في ٢٠١١/٣/١٩ وقد شمل هذا التعديل ايضا المادة (٧٧) فأصبحت بموجبه مدة الرئاسة أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب ولا يجوز أعادة انتخاب رئيس الجمهورية الا لمدة واحدة تالية. وكذلك المادة (٨٨) التي تضمنت إشراف القضاء على الانتخابات والمادة (١٤٨) تحديد مدة حالة الطوارئ وعرضها على مجلس الشعب إذا زادت عن ستة أشهر والمادة (١٨٩) تعديل الدستور وإلغاء المادة (١٧٩) الخاصة بقوانين الإرهاب، وقد استلزمت هذه التعديلات الدستورية تعديل القوانين الأربعة الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية.

[٤] ينظر شريف يوسف خاطر، ضمانات جدية الترشيح لرئاسة الجمهورية (دراسة مقارنة) بين النظامين الفرنسي والمصري بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العددان (٣٧و ٣٨)، ٢٠٠٩، ص ٣٥١.

منهم من قبل مجلس الشعب ويختار الاثنان الآخران من قبل مجلس الشورى بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين [(١)].

أما في العراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٦١ أولا على انه " يختص مجلس النواب بما ياتي: ...ثالثا: انتخاب رئيس الجمهورية. [(٢)]

وكذلك نص الدستور على أن تنظم أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بقانون [(٣)]، ليتضمن الآليات والإجراءات التي بموجبها يتقدم المرشحين للمنافسة على منصب رئاسة الجمهورية وكيفية حصول المرشح على المنصب، إذ لم يسهب الدستور ولا النظام الداخلي لمجلس النواب بالآليات والتفاصيل الخاصة بالترشيح وإجراءاته تاركا الأمر للتشريع العادي الذي يعني إيكال الأمر للبرلمان ! وهنا إشارة واضحة لتعميق سلطة البرلمان في هذا الشأن.

ورغم إن النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ قد خصص فصلا كاملا تحت عنوان (الإجراءات الخاصة بمجلس رئاسة الدولة)[(٤)] الذي تضمن مادتين فقط كانت الأولى منها ان (يعقد مجلس النواب اجتماعا خاصا لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه طبقا للمادة (٧٠) من الدستور)، والثانية أن يؤدي الرئيس ونائبيه اليمين الدستورية أمام مجلس النواب[(٥)]، وهاتان المادتان غير كافيتين ولا وافيتين بتحديد التفاصيل والإجراءات اللازمة، وإنما تركت كذلك الأمر لعقد (اجتماع) من قبل مجلس النواب (وليس تعبير أو كلمة جلسة)[(٦)] لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية، مما يؤدي بنا إلى أن ندعو مجلس

---

(١) ينظر د. رمضان محمد بطيخ، مصدر سابق، ص ٣١٣.

(٢) تكون مدة ولاية رئيس الدولة أربعة سنوات تقويمية تبدأ من تاريخ أول جلسة يعقدها مجلس النواب ويستمر في ممارسة مهماته إلى ما بعد انتخاب مجلس النواب الجديد وبدأ اجتماعاته، على ان يتم انتخاب رئيس البلاد خلال٣٠ يوما من تاريخ أول انعقاد للمجلس – الجديد. ينظر المادة (٧٢) من دستور سنة (٢٠٠٥).

(٣) المادة (٦٩) من دستور العراق لسنة (٢٠٠٥).

(٤) وهو الفصل الثامن من النظام الداخلي رقم ١٦ لسنة (٢٠٠٦) النافذ.

(٥) المادة (٤٧ – ٤٨) من النظام الداخلي أعلاه.

(٦) نرى بأنه كان من الأدق أن يشير النظام الداخلي هنا إلى عبارة جلسة بدل اجتماع باعتبار الاجتماع مصطلح عائم وغير منسجم مع سير عمل البرلمان فعادة لا يطلق على انعقاد جلسات البرلمان بالاجتماع وإنما جلسة وان النظام الداخلي انما يكون مكملا لأحكام الدستور

النواب لإن يستوفي هذا الفصل من نظامه الداخلي بالإجراءات والخطوات الكاملة لعملية إجراء انتخابات رئيس الجمهورية خصوصا بعد صدور قانون أحكام الترشيح لرئاسة الجمهورية[١]. الذي ينبغي ان تعاد صياغة مواد النظام الداخلي لمجلس النواب الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية في ضوءه.

فقد حصل في الدورة الأولى لمجلس النواب بداية العام (٢٠٠٦)[٢] في موضوع ترشيح رئيس جمهورية

والقانون. ينظر أنعام مهدي جابر الخفاجي، ضمانات استقلال البرلمان – دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل،٢٠٠٢ ، ص١٠.

(١) ينظر الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي www.parlement.iq

(٢) عَمل مجلس النواب في الدورة الأولى لانتخاب رئيس الدولة ونائبيه بموجب المادة (١٣٨) التي وردت في الاحكام الانتقالية من دستور (٢٠٠٥) حيث كانت مخصصة لان يعمل بها في الدورة الأولى فقط لمجلس النواب حين نصت على انه " اولا- يحل تعبير (مجلس الرئاسة)محل تعبير(رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور.

ثانيا:

أ. ينتخب مجلس النواب رئيسا للدولة ونائبين له يؤلفون مجلسا يسمى(مجلس الرئاسة) يتم انتخابه بقائمة واحدة وباغلبية الثلثين.

ب. تسري الاحكام باقالة رئيس الجمهورية الواردة في هذا الدستور على رئيس واعضاء هيئة الرئاسة.

ج. لمجلس النواب اقالة اي عضو من اعضاء مجلس الرئاسة باغلبية ثلاثة ارباع اعضائه بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة.

د. في حالة خلو اي منصب في مجلس الرئاسة ينتخب مجلس النواب بثلثي اعضائه بديلا عنه.

ثالثا- يشترط في اعضاء مجلس الرئاسة ما يشترط في عضو مجلس النواب على ان يكون:

أ- اتم الاربعين عاما من عمره.

ب- متمتعا بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة.

ج- قد ترك الحزب المنحل قبل سقوطه بعشر سنوات اذا كان عضوا فيه.

د- الا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة في عام ١٩٩١ والانفال ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي.

رابعا- يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالاجماع ويجوز لاي عضو ان ينيب احد العضوين الاخرين مكانه.

خامسا:

أ- ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالاجماع واصدارها خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه باستثناء ما ورد في المادتين (١١٥) و(١١٦) والمتعلقتين بتكوين الأقاليم.

أن تقدم أعضاء من مجلس النواب فقط ومن داخل قبة مجلس النواب للترشيح لرئاسة الجمهورية، كانوا كل من السيد جلال الطالباني عضو كتلة التحالف الكردستاني النيابية والسيد طارق الهاشمي نائب في كتلة التوافق والسيد عادل عبد المهدي نائب عن الائتلاف الوطني [١]. ولم يكن هناك إعلان مسبق أو فتح باب للترشيح بصورة معينة، فهذا لا يدل من الناحية الشكلية سوى على عدم وجود آلية دستورية أو قانونية يلتزم مجلس النواب بالسير وفقها، وكذلك في بداية الدورة الثانية ٢٠١٠\١١\١١ ففي جلسة انتخاب رئيس الجمهورية تقدم للترشيح كل من السيد جلال الطلباني (وهو رئيس الجمهورية للولاية الاولى) من التحالف الكردستاني والسيد حسين الموسوي [٢] بترشيح غير رسمي من كتلة المستقلون ضمن كتلة دولة القانون وهو لم يكن نائبا بل كان قاضيا يعمل في محكمة قضائية [٣]. مما يظهر ان (الترشيح) لمنصب رئاسة الجمهورية لغاية الولاية الثانية لرئاسة الجمهورية بعد نفاذ دستور ٢٠٠٥ محصورة بين الكتل السياسية لا غير.

مما يظهر إن آلية مجلس النواب في اختيار رئيس الجمهورية كانت عائمة وغير محددة بالشكل التفصيلي بسبب عدم انجاز القانون الذي نص عليه الدستور لتنظيم أحكام الترشيح آنذاك من جهة وعدم تناول النظام الداخلي لمجلس النواب لإجراءات مناسبة ووافية من جهة اخرى.

أما بعد انجاز قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ الذي أشارت إلى

ب. في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة، تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لاعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالاغلبية وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها.

ج. في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له ان يقرها باغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه،غير قابلة للاعتراض ويعد مصادقا عليها.

سادسا: يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور. وبحلول عام ٢٠١٠وبداية الدورة الثانية للحكومة العراقية أعيد العمل بمنصب رئيس الجمهورية بدلاً من منصب مجلس الرئاسة مما يعني أن إلية الترشيح وفق المادة (١٣٨) قد انتهى العمل بها تلقائيا أي بنهاية العمل بمنصب مجلس الرئاسة، وأن الإلية الواجبة الإتباع هي ما وردت في المادة (٧٠) من الدستور الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية،وهو ما تم العمل به فعلاً في انتخاب رئيس الجمهورية

(١) ينظر parlrment. iq \iraq_ council_of _ representatives.ph

(٢) ينظر محضر الجلسة (٢) في ٢٠١٠\١١\١٣، الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي ، www. pareliament. iq .

(٣) ينظر www. Miqpm.com .

تنظيمه المادة ٦٩ من الدستور[١] فقد أصبح الترشيح حصرا من خلال مجلس النواب بان يعلن مجلس النواب خلال ثلاثة ايام من تاريخ انتخابه لرئيس المجلس ونائبيه في دورته الانتخابية الجديدة فتح باب الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية [٢]، ليقدم الراغبون بالترشيح طلباتهم التحريرية إلى رئيس مجلس النواب خلال ٣ ايام من بدا الإعلان عن التقديم [٣]، ليتم عرضها على مجلس النواب فيعتبر فائزا بمنصب رئيس الجمهورية من يحصل على ثلثي أصوات أعضاء مجلس النواب أو الاغلبية المطلقة حال عدم حصول أي منهم على الثلثين بعد جولة اقتراع ثانية بين الحاصلين على اعلي الأصوات حسب نص المادة ٧٠ من الدستور .

الفرع الثالث: اختصاص البرلمان في حالة خلو منصب رئيس الدولة وعزله

يخلو منصب رئيس الدولة بصورة نهائية وفق حالتين الأولى عادية – تتمثل بانتهاء مدة ولايته الدستورية، والثانية غير العادية أو الاستثنائية التي يفقد معها الرئيس منصبه من خلال الاستقالة أو الإقالة أو العجز أو الوفاة [٤].

وهنا نتناول اختصاص البرلمان عند خلو المنصب في الحالة الثانية تحديدا بعد ما تم تناول الحالة الاولى ضمنا في الفرع السابق.

فالدساتير بشكل عام وبالخصوص دساتير الأنظمة البرلمانية لم تأخذ بطريقة واحدة لحالات خلو منصب رئيس الجمهورية في الحالات غير العادية [٥]، إذ يوجد ما يحدد بالنصوص الصريحة الأسباب التي تؤدي إلى خلو منصبه على سبيل الحصر، ومن أمثلة ذلك الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ [٦] والدستور

---

[١] نصت المادة ٦٩ على انه " تنظم بقانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية ".

[٢] ينظر المادة ٢ من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.

[٣] ينظر المادة ٣ من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ .

[٤] ينظر د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم –مركزية السلطة المركزية ، دار النهضة العربية، بيروت، ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣، ص٥١.

[٥] أستاذنا د. علي الشكري، محاضرات ألقيت على طلبة الدراسات العليا – الماجستير – للعام الدراسي ٢٠١٠- ٢٠١١، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة .

[٦] ينظر المادة ٧٤ من الدستور اللبناني .

الجزائري لسنة ١٩٩٦ [١]، والدستور المصري سنة ١٩٧١، بينما لم تحدد الدساتير الأخرى بعض التفاصيل واقتصرت على ذكر عبارة عامة تشمل جميع الحالات غير العادية [٢]، كما في الدستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

فدستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ لم يحدد الحالات غير العادية ولا غيرها لخلو منصب الرئيس واكتفى بعبارة – وردت في المادة (٧) من دستور سنة ١٩٧١ انه ".... وفي حالة خلو منصب رئاسة الجمهورية لأي سبب كان، أو في حالة قيام مانع لديه يثبت منه المجلس الدستوري بناءً على إبلاغ من الحكومة، وفصل فيه بالأغلبية المطلقة لاعضاءه، فان وظائف رئيس الجمهورية باستثناء الوظائف المنصوص عليها في المادتين ١١ و ١٢ يمارسها رئيس مجلس الشيوخ مؤقتا وإذا حصل لرئيس مجلس الشيوخ ايضا مانع حال دون أداءه هذه الوظائف فتمارسها الحكومة.... " فهنا يتولى منصب الرئاسة حال خلوها رئيس مجلس الشيوخ - الذي يمثل رئيس احد مجلسي البرلمان- بصفة مؤقتة، ما خلا ممارسة بعض صلاحيات رئيس الدولة التي أشارت نفس المادة لاستثناءات معينة [٣]، نجملها بالنقاط التالية:

١- تنظيم حق رئيس الجمهورية في عرض موضوع ما على الاستفتاء حيث نصت على إنه " يمكن لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الحكومة أثناء انعقاد دورات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية، أن يطرح للاستفتاء كل مشروع قانون يكون متعلقا بتنظيم السلطات العامة أو بإصلاحات خاصة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة...وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عندما يقرر المجلس الدستوري بان المانع نهائي، يجري الاقتراع لانتخاب رئيس جديد... لا يمكن تطبيق المادتين ٤٩ و٥٠ ولا المادة ٨٩ من الدستور اثناء خلو منصب رئاسة الجمهورية أو اثناء الفترة الممتدة بين القرار بالطابع النهائي للمانع الحاصل لرئيس الجمهورية وانتخاب خلفه "[٤].

٢- يمكن لرئيس الجمهورية بعد مشاورة الوزير الاول ورئيسي المجلسين أن يعلن حل الجمعية الوطنية

---

(١) ينظر المادة ٨٨ من الدستور الجزائري.

(٢) ينظر د. عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، ص ٢٠٣.

(٣) ينظر د. شريف يوسف خاطر، مصدر سابق، ص ٣٣٢.

(٤) المادة (١١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والمعدلة بموجب القانون الاساسي رقم ٧٤٢ /٢٣ / يوليو ٢٠٠٨ .

وإجراء انتخابات جديدة.... [١].

٣ – للوزير الأول ان يحرك بعد مداولة مجلس الوزراء مسالة الثقة بالحكومة أمام الجمعية الوطنية وذلك بمناسبة عرض برنامجها، كما يمكن ان يكون ذلك بمناسبة بيان للحكومة بذلك... وللوزير الأول الحق في ان يطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان عن السياسة العامة [٢].

٤- يجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية اذا وافقت الجمعية الوطنية على اقتراح بلوم الحكومة، او اذا رفضت برنامج الحكومة او على بيان سياستها العامة [٣].

٥- لكل من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول، وأعضاء البرلمان، الحق في اقتراح تعديل الدستور.... [٤].

أما في الحالة التي يكون فيها الرئيس عاجزا عن العمل فللمجلس الدستوري اختصاص التثبت من حقيقة هذه الحالة من عدمها [٥]، بعد اعتذار الرئيس صحيا من تلقاء نفسه أو بعد طلب مقدم من قبل الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الحكومة، كما يختص المجلس الدستوري بعد تقرير المانع النهائي لرئيس الجمهورية الاعلان عن خلو منصب الرئاسة بالاستناد إلى نص المادة أعلاه وما ورد في القانون الأساسي الصادر في ٦ تشرين الثاني ١٩٦٢ وتعديلاته [٦]، التي بثبوتها تجرى الانتخابات لاختيار رئيس جديد خلال مدة عشرون يوما على الاقل وخمسة وثلاثون يوما على الأكثر تبدأ من تاريخ خلو المنصب او من تاريخ الاعلان النهائي بوجود حالة العجز الكامل [٧]، لكن يجوز للمجلس الدستوري ان يعدل في هذه المواعيد في حالة وجود قوة قاهرة توجب

---

[١] المادة (١٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٢] المادة (٤٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٣] المادة (٥٠) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤] المادة (٨٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٥] ويذكر بعض الفقه الفرنسي ان الدستور لا يعترف للمجلس الدستوري الا من سلطة التثبت من تعذر الرئيس أو حقيقة حالته حسب نص المادة ٧ من الدستور الفرنسي. ينظر د. هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة د. محمد وطفه، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت،٢٠٠١، ص١٢٤.

[٦] ينظر د. شريف يوسف خاطر، مصدر سابق، ص ٣٣٢. و

[٧] د. محمد طي، مصدر سابق، ص ٣٦١ .

ذلك، وهذا التعديل قد يكون بالزيادة او بالنقصان[١]. وهنا لا يمكن للبرلمان القيام بأي دور سلبي او ايجابي في ذلك وانما يقتصر دوره من خلال رئيس مجلس الشيوخ عل شغل المنصب بالحدود التي تقدم ذكرها اعلاه.

أما بالنسبة لدستور مصر لسنة ١٩٧١ فيملك البرلمان دور دستوري صريح في الحالات التي يخلو فيها منصب رئيس الجمهورية [٢] قد حددت تفاصيله اللائحة الداخلية لمجلس الشعب،فبخصوص استقالة الرئيس نجد ان نص المادة ٨٣ يشير إلى انه " إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب " الذي يقوم بدوره بعقد جلسة سرية عاجلة تكون بطلب من رئيس المجلس لعرض موضوع استقالة رئيس الجمهورية على المجلس[٣]، وللأخير قبل البت في طلب الاستقالة ان يحيلها إلى اللجنة العامة للمجلس بالاشتراك مع لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لتقديم تقرير عنها، وفي حالة رفض المجلس للاستقالة بأغلبية ثلثي أعضائه ينتقل مكتب المجلس إلى رئيس الجمهورية ليبلغه بقرار المجلس وأسبابه فإذا أصر الرئيس على الاستقالة أعيد عرض الأمر على المجلس مع بيان لما قرره الرئيس والأسباب التي استند إليها[٤].

وفي حالات العجز الصحي نصت المادة ٨٤ من الدستور على أنه " في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم، عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتا رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، على ان لا يرشح أيهما لمنصب رئاسة الجمهورية الجديد مع واجب التقيد بالحضر الوارد بنص الفقرة الثانية من المادة ٨٢ من الدستور [٥]، وبعد قيام مجلس الشعب بإعلان خلو

---

[١] د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري، المصدر السابق، ص ١٨٤ .

[٢] ينظر فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٥، ص ١٣٦.

[٣] ينظر د. يحيى الجمل،النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية،مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٠٧٤، ص ١٦٧.

[٤] ينظر المادة (١٠١) من النظام الداخلي لمجلس الشعب (الفصل الأول من الباب الخامس : الإجراءات الخاصة بمنصب رئيس الجمهورية).

(٥) نصت المادة (٨٢) بعد تعديلها (إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب رئيس الجمهورية او تعذر نيابته عنه ولا يجوز لمن ينوب عن رئيس الجمهورية طلب تعديل او حل مجلس الشورى او اقالة الوزارة).

منصب رئيس الجمهورية كما تقدم أعلاه يعمل على اختيار رئيس جمهورية جديد خلال مدة لا تتجاوز الستين يوم من تاريخ خلو منصب الرئاسة ".

ومن هنا يظهر جليا العلاقة المباشرة للبرلمان المصري في حالة عجز الرئيس عن اداء مهماته [(١)] وان اختلف بعض الفقه حول الجهة التي تختص بتحديد سلطة تقدير عجز رئيس الجمهورية في حالة سكوته مما حدا بان يتجه للقول بأنه من يقرر مدى قدرته ودرجة عجزه فيما اذا كانت تحول بينه وبين اداء مهامه، وهنا ليس من حق مجلس الشعب ممارسة هذا الاختصاص دون وجود الاساس القانوني الذي يحدد ذلك [(٢)]. بينما رأى البعض أن تكون المحكمة الدستورية العليا هي الجهة المختصة بإثبات حالة عجزه ومدى قدرته على العمل بالاستناد إلى طلب يقدم من رئيس الجمهورية نفسه او رئيس مجلس الشعب او رئيس الوزراء [(٣)].

وبخصوص حالات الوفاة والإقالة من المنصب فقد ورد في المادة ٨٤ من الدستور [(٤)] بأنه " فى حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتا رئيس مجلس الشعب، واذا كان المجلس منحلا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة . ويعلن مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية . ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تجاوز ستين يوما من تاريخ خلو منصب الرئاسة . " [(٥)].

ويظهر من هذه المادة انها تشمل كل من حالتي خلو منصب الرئيس عند الوفاة والاقالة التي قد يتعرض لها من خلال عبارة " خلو منصب رئيس الجمهورية " [(٦)] كما تشمل أي حالة اخرى قد تحصل فتكون نتيجتها

---

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق ص٦٥٩. ود.فؤاد عبد النبي حسن فرج، مصدر سابق، ص١٤٠.

(٢) ينظر د. صبري محمد السنوسي، مصدر سابق، ص١٠٥.

(٣) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص٢٣٤.

(٥) ينظر فؤاد عبد النبي حسن فرج، المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٦) د.يحيى الجمل، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢١٢.

[(٤)] ينظر د. يحيى الجمل،النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٦٨.

خلو منصبه [١].

أما بالنسبة لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٧٢/ ثانيا على انه "... ج - في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لاي سبب من الأسباب، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية " [٢].

وكذلك نصت المادة ٧٥ على انه: أولا: لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب وتعد نافذة بعد مضي (سبعة) أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب، ثانيا: يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه)، ثالثا: يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لاي سبب، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ الخلو. رابعا: في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له، على ان يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ الخلو، وفقا لأحكام هذا الدستور ".

مما يشير إلى ان مجلس النواب يملك دورا صريحا عند حالة خلو منصب رئيس الجمهورية في الحالتين العادية (حالة الاستقالة) بانه الجهة التي تقدم اليها الاستقالة، وغير العادية عند عزله أو خلو منصبه لاي سبب كان[٣]، مما يجعلنا نصنف دستور العراق من بين الدساتير التي أشارت لخلو المنصب بشكل عام، ولم تستعرض فيه انواع الحالات غير العادية من قبيل الوفاة والعجز الصحي كما ذهب الدستور المصري [٤] اخذا اخذا بما ذهب اليه دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨.

وهذا في رأينا إجراء سليم فعبارة (أي سبب من الأسباب) وافية بالغرض بعد الإشارة لمن يمكن أن يحل محله بصفة مؤقتة ولحين انتخاب البرلمان رئيسا جديدا بديلا عنه.

---

(٢) ينظر استاذنا د. رافع خضر شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، مركز العراق للدراسات، ط١، بغداد، دون سنة نشر، ص٣٣ وما بعدها. و د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٤٩٠.

(٢) ينظر زينة صاحب كوزان عبد العباس السيلاوي، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٣) تنتهي ولاية رئيس الجمهورية اما نهاية طبيعية بانتهاء مدة ولايته أو لسبب طارئ قبل مدة الانتهاء هذه. ينظر استاذنا د. علي الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، مصدر سابق، ص٢٢١.

(٤) ينظر استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٦٣.

المطلب الثاني: سلطة البرلمان في تولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء

قدمت الأنظمة السياسية البرلمانية نماذج واليات مختلفة لتولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء بشكل عام، حيث انقسمت إلى ثلاثة اتجاهات، الأول منها ذهب إلى اشراك رئيس الدولة والبرلمان معا في ذلك، كما كان في دستور مصر لسنة ١٩٧١ قبل تعديل المادة ٧٦ منه ودستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لسنة ١٩٤٦[1]، والثاني خول الرئيس لوحده بذلك لكن وفق صورتين الأولى لم تجعل حقه بذلك مطلقا حيث قيدته بموافقة البرلمان [2] كما هو الأمر في الدستور الألماني الحالي لسنة ١٩٤٩ الذي يشترط تصويت مجلس (البوندستانج) ووجوب حصول الحكومة ككل على ثقة أغلبيته بعد مشاورات يجريها مع البرلمان من دون أي مناقشة من أعضاءه حيث أما ان يوافقون أو يرفضون مرشح رئيس الدولة [3]، والصورة الثانية ما جعل حقه بذلك مُطلقا كما في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨، حيث يقوم رئيس الجمهورية دستوريا باختيار الوزير الأول والوزراء بمفرده دون الحاجة لتصويت البرلمان على اختياره هذا كما سياتي تفصيله .

والاتجاه الثالث أوكل هذه المهمة بالبرلمان وحده، كما نجده في الدستور الياباني النافذ لسنة ١٩٤٦ الذي اسند انتخاب رئيس الوزراء للدايت (مجلس النواب) من دون مشاركة فعلية لرئيس الدولة [4].

وعموما لتوضيح سلطة البرلمان في تولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء هنا سنقسم الموضوع إلى فرعين الأول لدور البرلمان في اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء والثاني لدوره في إقالتهما.

الفرع الأول: دور البرلمان في اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء

تتباين ادوار البرلمانات في النظم الدستورية البرلمانية المختلفة في اسلوب تحديد دور البرلمان في اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء كما سنتناوله بالدراسة من خلال دساتير الدول محل البحث، حيث ذهب

---

[1] ينظر عادل محمد محمد الغنام، مصدر سابق، ص١٧٧.ود. محسن العبودي، مصدر سابق، ص ٦٨.

[2] د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٧٩.

[3] نصت المادة ٦٣ / أ من الدستور الالماني الى انه " يتم انتخاب مستشار ألمانيا الاتحادية بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية الاتحادية من قبل مجلس النواب الاتحادي دون مداولات ". ينظر استاذنا د. علي الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، ايتراك للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٥٢.

[4] أشارت المادة ٦ من دستور اليابان لسنة ١٩٤٦ على انه " يصدر الإمبراطور أمر تعيين رئيس الوزراء كما يحدده مجلس الدايت.... ". ينظر ليلى حنتوش ناجي الخالدي، المصدر السابق، ص٧٩.

الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة ٨ على انه " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول...كما يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة الاخرين... "

فهنا يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول والوزراء(١) من دون حق المشاركة من قبل أي من مجلسي البرلمان الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ(٢)، وما دام لرئيس الجمهورية سلطة منفردة بتعيين الوزير الأول والوزراء بناءً على نص دستوري صريح فهي هنا سلطة منفردة له لا تحتاج معها الوزارة الحصول على ثقة البرلمان او قيام الرئيس بالتشاور مع البرلمان او احد مجلسيه كما في بعض النظم الدستورية الأخرى(٣)، رغم ان السائد في الجمهورية الخامسة ان يقوم الرئيس بتعيين رئيس الوزراء من الكتلة او تكتل الأغلبية البرلمانية داخل الجمعية الوطنية، أما الوزراء فيعينهم الرئيس على أساس لائحة يقدمها له الوزير الأول منفردا، فلا يستطيع رفضهم او الامتناع عن قبول تعيينهم(٤)، إذا كانوا ممن ينتمون لغير حزبه او كتلتها البرلمانية، وقد يكون رئيس الوزراء احد أعضاء حزبه الذي يشكل الأغلبية هذه أو احد أطرافها فيكون أساسا تعيين الوزير الأول والوزراء وفق رغبته وقناعاته الخاصة(٥)، كما لا يشترط أن يكون رئيس الوزراء او الوزراء من داخل البرلمان فالتقدير للرئيس وحده(٦) ، كما قد يخرج الأمر عن رغبته في الحالة التي تكون فيها فيها الأغلبية البرلمانية غير مؤيدة له أي من غير حزبه أو اشتراك حزبه بها من أن يجاري تشكيلة رئيس الوزراء الذي عينه باعتباره منبثق عنها سياسيا وعمليا وانه كرئيس وزارة مع وزراءه بحاجة إلى نيل ثقتها على الدوام لئلا تقوم بتحريك المسؤولية السياسية التي تملكها تجاه الحكومة من جهة، وان الحكومة مسؤولة

---

(١) ينظر د. رأفت فوده، ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص٣٧٨.

(٢) وقد اكد ذلك الجنرال ديغول في مؤتمر الصحفي الذي عقده في ١٩٦٤/٢/٣١ حينما قال إن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزير الأول وبقية أعضاء الحكومة، وهو الذي يملك حق تغييرها، سواء لأنه انجز المهمة التي احيلت إليه بتنفيذها، او لانه لم يعد موضع ثقته. ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص١٥٩. وللمزيد ينظر د. إبراهيم أبو خزام، مصدر سابق، ص٣٤٨.

(٣) ينظر د. عبد الرحمن رحيم عبد الله، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني (دراسة تحليلية)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠٠٨، ص٦٤.

(٤) ينظر د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٦٢١. ود. محمد طي، مصدر سابق، ص ٣٦٤.

(5) Bernard chantebout , Droit constitutionnel , 2e édition , Armand colin , paris ,2003 , p447 .

(٦)د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٣٧.

أمام البرلمان لا رئيس الجمهورية من جهة أخرى[١].

مما يدل على وجود دور سياسي كبير للبرلمان الفرنسي في تعيين كل من رئيس الوزراء والوزراء من الناحية السياسية العملية لا الدستورية، فعدم نص الدستور هنا على حق البرلمان بالموافقة على الحكومة لا يعني عدم امتلاكه لسلطة تولية البرلمان ضمنيا، فوفق ما يملك البرلمان من حق تحريك المسؤولية السياسية وبالتالي قدرة الإطاحة بالحكومة نجد إن للبرلمان دور فاعل في تولية الوزير الأول والوزراء فعدم قناعته أو موافقته السياسية تعني قصر عمر الحكومة وسرعة الإطاحة بها من خلال ما يملكه البرلمان من سلطة تحريكه مسؤوليتها السياسية وامتلاكه لحق إقالتها.

أما دستور مصر لسنة ١٩٧١ فنجد ان رئيس الجمهورية من يملك اختصاص تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء[٢] حيث نصت المادة ١٤١ على أنه " يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم "، ونصت المادة ١٤١من الدستور بعد تعديلها على أن " يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه ويكون تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم وإعفائهم من مناصبهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء " وتطبيقا للتعديل أصبح على رئيس الجمهورية أخذ رأي مجلس الوزراء عند اختيار أعضاء الوزارة[٣]

ومن هنا لا يكون للبرلمان المصري دور دستوري صريح في موضوع تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء بل ينفرد به رئيس الجمهورية مع شرط ألأخذ برأي رئيس مجلس الوزراء[٤]، إلا انه من الناحية السياسية والعملية لا بد له من أن يدخل في حساباته عند تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء قناعة مجلس الشعب، باعتبارهم كحكومة بالمعنى الضيق مسؤولين مسؤولية سياسية أمام المجلس النيابي هذا على طول خط بقاءها في السلطة من حيث انه يملك الحق الدستوري في تحريك مسؤوليتها السياسية وبالتالي احتمال سحب الثقة عنها [٥]، لذلك يتعين على رئيس الجمهورية أن يختار رئيس مجلس الوزراء والوزراء من الذين يحظون يحظون بتأييد الاكثرية البرلمانية في مجلس الشعب، في الحال الذي لا يملك فيه رئيس الجمهورية السيطرة

---

(١) د. محمد طه بدوي ود. ليلى مرسي أمين، مقدمة إلى العلوم السياسية، دون طبعة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٢٢٥

(٢) د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، مصدر سابق، ص ٤٠-٤٢.

(٣) د. فتحي فكري، القانون الدستوري - للمبادئ الدستورية العامة -دستور ١٩٧١، ك١،دار الكتب المصرية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٥١٠.

(٤) د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، مصدر سابق، ص ٤٠٠.

(٥) سامي محمد محمد الغنام، مصدر سابق، ص١٤٣.

والتأثير السياسي الحزبي في أكثرية مجلس الشعب [١] أما إذا كان الرئيس زعيم الحزب المهيمن في البرلمان كما كان في عهد الرئيس السابق حسني مبارك فالأمر سيكون مختلف تماما من ناحية تأثيره الحزبي على أعضاء البرلمان وإخضاعهم لرؤيته وقناعاته لا قناعاتهم وهو ما كان عليه الوضع السياسي في مصر طيلة فترة حكم الرئيس مبارك الذي كان حزبه من يفوز بالأغلبية في كل انتخابات تشريعية فضلا عن حقه في تعيين بعض اعضاء مجلس الشعب الذين يكونون عادة من الموالين لحزبه .

كما أن الرئيس يتمتع بسلطة شبه مطلقة في عزل الوزراء وتحديد اختصاصاتهم وهو ما يشكل مخالفة للقواعد الأصيلة لجوهر النظام البرلماني[٢] وبالتالي انعكاس سلبي على مبدأ التساوي المفترض بين السلطتين الذي يؤثر بدوره ايضا على مدى التعاون بينهما .

أما بالنسبة لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٧٦ على انه " أولا: يكلِف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. ثانيا: يتولى رئيس مجلس الوزارء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. ثالثا: يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما عند أخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند – ثانيا - من هذه المادة. رابعا: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة[٣]. خامسا: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل

---

(١) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٣٥٤. و د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٢) يلاحظ إن عدد الوزارات في عهد السادات منذ ١٩٧١ وحتى عام ١٩٨١ كانت خمسة عشر وزارة بينما كانت عدد الوزارات في عهد حسني مبارك من عام ١٩٨٢ وحتى تنحيته تسعة وزارات وكانت التغيرات الوزارية تحدث بإرادة الرئيس المنفردة وبصورة مفاجئة، ينظر د. حازم صادق، مصدر سابق، ص٧٠٠.

(٣) وقد ورد في الفصل التاسع من النظام الداخلي لمجلس النواب المعنون (تنظيم إجراءات منح الثقة للوزارات ورقابة برنامجها) في المادة (٤٩) على إنه " أولاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب. ثانيا: يحال المنهاج الوزاري الى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لإعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه ".

الوزارة الثقة " [١].

ومن هنا نستطيع أن نحصر سلطة البرلمان المتمثلة بمجلس النواب حسب النص أعلاه في موضوع تولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء من خلال النقاط الآتية:

١- يكون ترشيح رئيس مجلس الوزراء حصرا من قبل الكتلة النيابية الأكثر عددا داخل مجلس النواب.

٢- لا ينفرد رئيس الجمهورية باختيار رئيس مجلس الوزراء بل يشترك مع الكتلة الأكثر عددا داخل مجلس النواب في اختيار رئيس مجلس الوزراء وليس مع المجلس كاملا [٢].

٣- يكون اختيار الوزراء من قبل رئيس مجلس الوزراء لوحده من الناحية الشكلية القانونية وليس لمجلس النواب في تولية منصب رئيس الوزراء والوزراء إلا منح الثقة وحسب او عدم منحها بالأغلبية المطلقة، ولكن عمليا لا يستطيع رئيس مجلس الوزراء المكلف حصوله على هذه الثقة من دون إجراء مشاورات مع الكتلة الأكثر عددا داخل قبة مجلس النواب فيما اذا لم يكن زعيم هذه الأغلبية فعليا كان تكون ائتلاف مشكل من أحزاب أو كتل مختلفة.

٤- المنهاج الوزاري شرط صريح لحصول الوزارة على ثقة مجلس النواب وبذلك لا بد من توافق هذا المنهاج مع البرنامج الانتخابي للكتلة التي تملك الأغلبية المطلقة التي وعدت ناخبيها به .

٥- لم يشترط الدستور صراحة تصويت مجلس النواب على شخص رئيس مجلس الوزراء كما هو النص بالتصويت على الوزراء منفردين او كما هو الأمر بالنسبة لرئيس الجمهورية، بل يكون ضمنا عند الموافقة على تشكيلة وزراءه الذين يصوت عليهم من قبل المجلس منفردين أي واحدا تلو الاخر لكسب الثقة التي تشمله بالنتيجة .

ومما تقدم يتبين لنا إن دور مجلس النواب في اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء دور كبير يفوق ما هو موجود في في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ وما هو الحال في دستور مصر لسنة ١٩٧١ .

---

[١] ينظر زينة صاحب كوزان عبد العباس السيلاوي،االمركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور سنة ٢٠٠٥ العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص٦٤.

[٢] ينظر صبيح وحوح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة،٢٠١٠، ص ١٠١.

الفرع الثاني: دور البرلمان في إقالة رئيس مجلس الوزراء والوزراء

لم تتفق الدساتير البرلمانية على طريقة واحدة لتنظيم دور البرلمان في إقالة رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإنما تفاوتت في درجات متباينة من الصراحة والضمنية أو من التشدد والتساهل في اغلب جوانب واليات ذلك، على ان كل منها حافظ على الاقل على شكلية التوازن الذي تفترضه أصول النظام البرلماني كما سيتضح لنا من خلال تناول الدول محل الدراسة.

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نصت المادة ٨ على انه " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول ويعفيه من منصبه بناء على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة. كما يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة الاخرين ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح الوزير الأول ".

وهنا يختص رئيس الجمهورية الفرنسي باعفاء الوزراء بناءً على اقتراح من الوزير الأول، وقد حدث ذلك مرارا كما يذكر بعض الفقه للتخلص من الوزراء المعارضين أو المشاغبين بان يقترح الوزير الأول اعفاء وزير معين أو عدد منهم[١]، أما الوزير الأول – رئيس الوزراء – فلا يوجد نص دستوري يخول رئيس الجمهورية بإقالته[٢]، لكنه يستطيع اعفاءه – ويعتبر عندها مستقيلا وليس مقالا [٣] بناءً على تقديم الوزير الأول ذاته لاستقالة الحكومة ككل جراء تحريكه هو لمسالة الثقة بحكومته، أو عند تحريك مسؤولية الحكومة من قبل الجمعية الوطنية باقتراح لوم مقدم من عُشر اعضائها قد تمت موافقة الجمعية الوطنية عليه حسب ما اشارت اليه المادة ٤٩ من الدستور، وما نصت اليه المادة ٥٠ من كذلك من انه يجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية، إذا وافقت الجمعية الوطنية على اقتراح بلوم الحكومة أو اذا رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة[٤].

فدور البرلمان هنا يكون من خلال حاجة الحكومة الدائمة إلى قناعة البرلمان باعمالها وبرامجها، التي يمكن حال اهتزازها ان تؤدي بالحكومة إلى تحريك مسؤوليتها والاقتراح بلومها وبالتالي تقديمها لاستقالتها

---

[١] ينظر د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص ١٧٢. وفؤاد عبد النبي حسن فرج، مصدر سابق، ص ١٥٥.

[(2)] Maurice Duverger : Instiution Politique Constitutionnel , Sixieme Edition ,Boulevard Stint – Germain , Paris ,1962, p .٥٢١

[٣] موريس ديفرجيه، مصدر سابق، ص ٢٤٣.

[٤] ينظر د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية، المصدر السابق، ص ٣٤.

مرغمة [١]، مما يشير إلى دور واسع للبرلمان في التاثير في استمرار الوزير الأول والوزراء في مناصبهم.

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد نصت المادة ١٢٦ على إن " الوزراء مسئولون أما مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته . ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس . ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه. ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس " [٢].

وهنا نجد إن دور البرلمان في إقالة رئيس مجلس الوزراء والوزراء واضح من خلال ما يملكه مجلس الشعب المصري من وسائل رقابة سياسية على أعمال الحكومة السائدة في النظم البرلمانية [٣] فمجلس الشعب يملك حق تحريك المسؤولية السياسية للوزراء وإقالتهم من خلال وسيلة الاستجواب [٤] التي أشارت إليها كذلك المادة ١٩٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب من انه " لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم استجوابات، لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصهم " وفق إجراءات محددة [٥] قد تسبقها وساءل رقابية أخرى كما نصت المادة ١٣١من انه " لمجلس الشعب أن يكوِّن لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس

---

[١] ينظر د. حسان محمد شفيق العاني، مصدر سابق، ص٤٤. و د. موريس ديفرجيه، مصدر سابق، ص ٢٤٣.

[٢] وقد أشارت المادة ١٤١ إلى طريق آخر لإقالة رئيس وأعضاء مجلس الوزراء من خلال حق رئيس الجمهورية اعفاء رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم من مناصبهم بنصها على انه " يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويعفيهم من مناصبهم ".

[٣] يقصد بالحكومة رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم حسب نص المادة ١٥٣ " الحكومة هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة. وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم . ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة ".

[٤] ينظر د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٠٢، ص١٣ وما بعدها. وإيهاب زكي سلام، مصدر سابق، ص ١٠٠ وما بعدها.

[٥] نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري إجراءات الاستجواب في المواد ١٩٩ ٢٠٨. وللمزيد ينظر جلال السيد بنداري، الاستجواب وسيلة من وساءل الرقابة البرلمانية في مصر، بحث قانوني عن الأمانة العامة لمجلس الشعب المصري، دون طبعة وتفاصيل نشر، ص٨٢ ــ ٩٠.

بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات فى أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة . وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك ".

وهو الأمر الذي يشير بوضوح إلى وجود سلطة أو قناة دستورية يستطيع البرلمان المصري من خلالها إقالة رئيس مجلس الوزراء والوزراء من خلال تحريك المسؤولية الوزارية. [١]

أما بالنسبة للعراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ فمجلس النواب يملك سلطة إقالة رئيس مجلس الوزراء والوزراء من خلال عدة نصوص دستورية خُول بها عبر أكثر من طريقة نبينها بالنقاط التالية:

أولا: نصت المادة ٦١- ثامناً – أ : على انه " لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة، ويعد مستقيلا من تاريخ قرار سحب الثقة.. ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته أو، أو طلب موقع من خمسين عضوا، اثر استجواب موجه اليه...." ، اذ يشير النص هنا إلى طريقة أو اسلوب سحب الثقة عن الوزير دون رئيس مجلس الوزراء .

بينما الفقرة ب-١: نصت على إنه " لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء " [٢].

وهنا نلاحظ إن الجهة التي تقدم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء تتمثل برئيس الجمهورية، بينما سلطة مجلس النواب لا تكون إلا بالفصل بهذا الطلب من خلال تصويت أغلبية عدد أعضاءه المطلقة، وان كان بعض الفقه يرى (بان هذا الأسلوب لا يتفق وأصول النظام البرلماني لأنه من صميم اختصاص البرلمان الذي ينبغي أن يختص به حصرا، فهو سلاح البرلمان مقابل حق الوزارة في حله، بل إن هذا من أهم خصائص النظام البرلماني التي تحقق التوازن بين البرلمان والوزارة) [٣]، إلا إننا نرى بان هذا الرأي قد اغفل سلطة البرلمان المنفردة في إقالته من خلال أساليب أخرى سنبينها بالنقاط القادمة.

---

[١] ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشاة المعارف،الإسكندرية،٢٠٠٣، ص ١٨٤.

[٢] وقد أشار نظام مجلس النواب الداخلي إلى ذلك في المادة (٦٤ اولا) بالنص على أنه " لمجلس الرئاسة تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء"، من دون ان يشير إلى أي من الإجراءات اللازمة لذلك.

[٣] د. فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دون تفاصيل نشر، بغداد، ٢٠٠٥، ص٣٩.

أما الوزراء فيمكن لمجلس النواب سحب الثقة من احدهم بناءً على طلب من الوزير شخصيا بعرض موضوع الثقة به على مجلس النواب، أو بناءً على طلب موقع من خمسين عضوا من اعضاء مجلس النواب بعد تمام اجراءات استجواب برلماني بحقه كما سياتي تفصيله.

ثانيا: نصت المادة ٦١ / ثامناً – ب- ٢ على انه " لمجلس النواب بناءً على طلب خُمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب ".

وقد أشار النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ إلى إجراءات ممارسة حق مجلس النواب لوسيلة الاستجواب من خلال المادة ٥٨ التي نصت على انه " يقدِم طلب الاستجواب كتابة إلى المجلس موقعا من طالب الاستجواب كتابة وبموافقة خمسة وعشرين عضوا على الأقل مبينا فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبيانا بالأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب أمورا مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقا بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة او ان تكون في تقديمه مصلحة خاصة او شخصية للمستجوب. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس ان سبق فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك ". وكذلك ورد في المادة ٥٩ من نفس النظام انه " للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به او من وجه إليه ".

وأضافت المادة ٦١ من النظام الداخلي انه " إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوَب تعد المسالة منتهية، وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوَب. " (١)

وهنا نجد ان لمجلس النواب حق ممارسة الاستجواب تجاه رئيس وأعضاء مجلس الوزراء أولا، وان يكون الاستجواب وفق شروط محددة ثانيا هي تبيان موضوع الاستجواب بصفة عامة كتابة وموافقة ٢٥ نائبا على ذلك مع بيان النقاط الرئيسية التي سيتناولها الاستجواب، وذكر الأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، في ظل شرط جدا هام هو ان يكون الاستجواب متعلقا بأحد عدة أمور هي:

١- أن يكون الُمستَجوَب قد خالف الدستور أو القانون أو انه استخدم عبارات غير لائقة.

---

(١) ينظر د. علي هادي الشكراوي، اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات (دراسة مقارنة)، بحث منشور على شبكة المعلومات الدولية، ص٣. وللمزيد حول اجراءات الاستجواب في النظام البرلماني ينظر د. نعمان عطا الله إلهيتي، المصدر السابق، ص١١.

٢- أن مارس عملا ليس من اختصاص الحكومة.

٣- قام باتخاذ إجراء معين مبني على أساس مصلحة خاصة أو شخصية له.

ولذلك يكون تقديم أعضاء مجلس النواب لأي طلب استجواب بحق رئيس مجلس الوزراء أو احد أعضاء وزارته غير مستوفي لهذه الشروط الشكلية والموضوعية يعتبر لاغيا، كما حدث وان أفتت المحكمة الاتحادية العليا بعدم قانونية بعض طلبات الاستجواب المقدمة من أعضاء من مجلس النواب لعدم استيفاءها لبعض الشروط الشكلية والموضوعية [١].

أما الوزراء في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وفق هذا الاسلوب فيعتبرون مستقيلين جميعا[٢]، حسب نص المادة (٦١ – ثامنا - ٣- ج) التي نصت على انه " تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء [٣]. وبذلك سنكون امام أسلوبين لإقالة الوزير هما:

الأول: أن يتقدم الوزير نفسه بطلب طرح موضوع الثقة على مجلس النواب – وبذلك لا يكون للوزير حق الانفراد عن رأي مجلس الوزراء وموافقته ، لان مجلس الوزراء مسؤول مسؤولية فردية وتضامنية [٤]، وان النتيجة السلبية لموضوع طرحة الثقة بهذا الوزير ستنعكس على مجلس الوزراء بكامل أعضاءه وسيؤدي إلى استقالتهم جميعا مما يظهر انه من الضروري ان يسرد هذا الموضوع في النظام الداخلي لمجلس الوزراء وينظم حتى تتمكن رئاسة مجلس النواب عند استلامها لمثل هذا الطلب إخضاعه لنظام مجلس الوزراء الداخلي [٥]، وهل ستتسلمه هيئة رئاسة مجلس النواب من الوزير مباشرة ام بإحالة وفق كتاب رسمي من مجلس الوزراء؟ من جهة أخرى فان النظام الداخلي لمجلس النواب لم يوضح إجراءات وباقي تفاصيل هذا الأسلوب وإنما اكتفى بتكرار المادة الدستورية أعلاه بعينها في المادة (٦٣) منه وحسب من دون أي إضافة.

الثاني: أن يكون طرح موضوع سحب الثقة من الوزير بعد سبعة أيام من ممارسة حق استجواب برلماني

---

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤١ لسنة ٢٠١٢.

(٢) ينظر استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٨٦ .

(٣) نص النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة ٦٥ منه انه : تعد الوزارة مستقيلة في حالى سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

(٤) نصت المادة ٨٣ من دستور سنة ٢٠٠٥ على انه " تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية ".

(٥) نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٨٥) ان يضع مجلس الوزراء نظاما داخليا له.

قد أتمه احد أعضاء مجلس النواب، على أن يكون مقدما كتابة بطلب المستَجوِب حصرا مشفوعا بتواقيع ٥٠ عضوا من أعضاء مجلس النواب يؤيدون طلبه بسحب الثقة.

وأخيرا يظهر من كل ما تقدم ان مجلس النواب له دور حقيقي وفاعل في إقالة كل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء وبصورة اكبر مما هو عليه الوضع في كل من النظامين الفرنسي والمصري الذي سبقت الإشارة لكل منهما، وبالشكل الذي لا يخرج عن مبادئ النظام البرلماني.

المبحث الثاني: الوظيفة التنفيذية للبرلمان

تشترك السلطة التشريعية في مجال عمل السلطة التنفيذية إعمالاً بمبدأ التعاون بين السلطتين الذي يقتضي مساهمة كل سلطة في وظيفة السلطة الأخرى[١]، حيث تقوم السلطة التشريعية في الاشتراك في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية وكذلك تشترك معها في مجال وضع الموازنة المالية العامة للدولة ومشاركتها في إدارة الظروف غير العادية، كما سنوضحه من خلال المطالب التالية.

المطلب الأول: اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية

تتجسد مساهمة البرلمان في مجال عمل السلطة التنفيذية في احد جوانبها من خلال اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في مجال كل من الخدمة العامة وإدارة الشؤون الخارجية، الأمر الذي نبينه في فرعين اثنين: الأول لمشاركة البرلمان مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة، والثاني: لمشاركته في إدارة الشؤون الخارجية.

الفرع الأول: مشاركة البرلمان مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة

تختص السلطة التنفيذية بالأساس في مجال الخدمة العامة، باعتبارها السلطة المختصة بوظيفة التنفيذ من بين سلطات الدولة الأخرى، إلا إن الأنظمة السياسية البرلمانية وفق منظورها لمبدأ الفصل المرن بين السلطات [٢]، قد أخذت بمبدأ إشراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في مجال تنظيم الخدمة العامة[٣]، في حالة من التفاوت النسبي من دستور لآخر في درجة هذا الاشتراك في كل من الموافقة على تعيين كبار الموظفين المدنيين أو في تعيين القضاة، كما سياتي تفصيله.

---

(١) د.ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٠١.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٢٩٦.

(٣) ينظر د. عدنان طه الدوري، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ٢٠٠٢، ص٢٨٠.

أولا: الموافقة على تعيين كبار الموظفين المدنيين

تباينت الأنظمة الدستورية البرلمانية في تنظيم دور البرلمان الخاص بتعين كبار موظفي الدولة المدنيين إلى صنفين الأول نظم دور البرلمان بشكل محدود والاخر ما نظمه بشكل موسع، يمكن أن نجده في الدساتير محل الدراسة وكما يلي.

أ- محدودية دور البرلمان في تعيين كبار موظفي الدولة

عمدت الأنظمة الدستورية ذات التوجه البرلماني التي عملت على تقوية مركز رئيس الدولة إلى تقليص دور البرلمان في تعيين كبار الموظفين، كما في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ ودستور مصر لسنة ١٩٧١.

ففي فرنسا لم يربط دستورها مهمة تعيين كبار موظفي الدولة بصورة أساسية بالبرلمان [١]وإنما جعلها كليا بيد رئيس الجمهورية حسب نص المادة ١٣ من الدستور [٢]، إلا إن هذا لا يعني أنه ليس للبرلمان أي دور دستوري غير مباشر في تعيينهم، وخصوصا الوزير الأول والوزراء الذي تقدم تفصيل دور البرلمان في مسالة توليتهم من جهة وتأثيره من خلال إمكانية تحريك مسؤوليتهم السياسية من جهة اخرى، إذ إن أي تعيين لكبار موظفي الدولة الآخرين خارج قناعاتهم يمكن ان يؤدي إلى تعريضهم إلى المسائلة السياسية من قبله.

أما في دستور مصر لسنة ١٩٧١ فقد نص على إن لرئيس الجمهورية تعين الموظفين المدنيين والعسكريين وعزلهم على الوجه المبين في القانون [٣].

---

[١] د. موريس ديفرجيه، مصدر سابق، ص ٢٤٠ وما بعدها.

[٢] نصت المادة (١٣) على عدة فقرات تبين اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين موظفي الدولة عموما وكبارها خصوصا من بينها:

يتولى التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

له من خلال مجلس الوزراء تعيين مستشاري مجلس الدولة والمستشار الأكبر لجوقة الشرف.

له تعيين المستشارين الرؤساء بديوان المحاسبة،وحكام المقاطعات وممثلي الحكومة في أراضي ما وراء البحار وكبار الضباط ورؤساء الاكاديميات، ومديري الإدارات المركزية.

يحدد قانون نظامي الوظائف الأخرى التي يتم التعيين فيها من خلال مجلس الوزراء، كما يحدد الحالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية التفويض بسلطته في التعيين لكي تمارس باسمه. ينظر محمد خيري الوكيل، مصدر سابق، ص ٢٧.

[٣] المادة (١٤٣) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١.

وهذا لا يعني إن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين جميع الموظفين في الدولة [١]، فقد يصعب ان يقوم بتعيين كل الموظفين المدنيين، الامر الذي جعل من المشرع ان يضيف في قانون نظام العاملين المدنين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ في المادة (١٦: يكون التعيين في الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية) [٢]، وعلة هذا الحكم راجع إلى ان شاغلي الوظائف العليا لهم دور مباشر في تنفيذ السياسة العامة للدولة التي يكون رئيس الدولة صاحب الاختصاص الاصيل فيها [٣]، وليس للبرلمان سوى دور غير مباشر في ذلك من خلال تنظيم القوانين التي قيد الدستور المصري الرئيس فيها بنصه في المادة اعلاه "...على الوجه المبين في القانون ". وحقه بالرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية في هذا المجال [٤]، مما يشير إلى محدودية دور البرلمان المصري في تعيين كبار موظفي الدولة واتساع دور الرئيس فيه كما هو الأمر في دستور فرنسا أعلاه.

ب-اتساع دور البرلمان في تعيين كبار موظفي الدولة

عملت بعض دساتير الدول ذات التوجه البرلماني على توسيع دور البرلمان في مسالة تعيين كبار موظفي الدولة، كما هو الوضع في دستور لبنان لسنة ١٩٢٥ [٥]، ودستور العراق لسنة ٢٠٠٥، ففي العراق يمكن أن يُستَشَفْ من خلال نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ [٦] إن كبار الموظفين المدنيين في الدولة الذين يختص مجلس النواب بتعيينهم يتمثلون في الفئات التالية:

١ـ أعضاء الحكومة (رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء)، وذلك حسب نص المادة (٧٦) التي أشارت صراحة إلى صلاحية مجلس النواب بالموافقة على اختيار رئيس مجلس الوزراء وأعضاء وزارته ومنحهم ثقته، إما رئيس الوزراء فلم ينص الدستور صراحة على التصويت عليه وإنما كان ذلك بشكل ضمني

---

[١] إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٦٩٤. ود. محمد رفعت عبد الوهاب ود. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص ٢٧٩.

[٢] ينظر عادل محمد محمد إبراهيم ابو النجا، مصدر سابق، ص٢٧٧.

[٣] ينظر د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ٥٧٠ .

[٤] ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص٦٨٩.

[٥] ينظر د. عمر حوري، القانون الدستوري، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩ ص٢٢٢ وما بعدها.

[٦] المواد (٦١) و (٨٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

كما فصلناه في الفصل السابق [١].

رؤساء الهيئات المستقلة وأصحاب الدرجات الخاصة، إذ لم ينص الدستور مباشرة على اختصاص مجلس النواب بتعيين رؤساء الهيئات المستقلة، ولم تشر المادة ٦١ المخصصة لصلاحيات مجلس النواب على ذلك ولا الفصل الرابع من الباب الثالث من الدستور المعنون بـ (الهيئات المستقلة)، أو باقي نصوصه على ذلك بنص صريح، لكنه جرى الفهم على إن رؤساء الهيئات المستقلة من ضمن أصحاب الدرجات الخاصة التي أشار إليهم الدستور، خصوصا مع نص المادة (٦١ ثامنا – هـ: لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة على وفق الإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة)، مما يشكل قرينة واضحة على انهم في عداد من يعينهم مجلس النواب، كما إن القاعدة السائدة انه من يملك حق التعيين يملك حق الإقالة [٢].

٤- وكلاء الوزارات

يعتبر وكلاء الوزارات موظفين مدنيين، يخضع أمر تعيينهم لموافقة مجلس النواب حسب نص المادة (٨٠ - خامسا) من دستور سنة ٢٠٠٥، وهنا من الواضح سلطة مجلس النواب الصريحة أو المباشرة في أمر تعيينهم [٣].

٥- رئيس جهاز المخابرات والأجهزة الامنية

يعتبر رئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية ممن يشغلون درجات خاصة خاضعة للسلطة المدنية حسب نص المادة (٩ – د) التي تقدم ذكرها، حيث يرتبط كل منهم بمجلس الوزراء ويخضعون

---

[١] ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب حول تنظيم إجراءات منح الثقة للوزارات ومتابعة برامجها في المادة (٧٩) من النظام الداخلي أنه: أولا: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب. ثانيا: يحال المنهاج الوزاري الى لجنة خاصة يرأسها احد نائبي رئيس المجلس لاعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه. ثالثا: تعد الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة).

[٢] أستاذنا د. علي الشكري، محاضرات ألقيت على طلبة الدراسات العليا – قسم الماجستير كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، للعام الدراسي ٢٠١٠-٢٠١١.

[٣] نصت المادة ٨٠ من دستور سنة ٢٠٠٥ على انه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية :... خامسا : التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات.... ".

لرقابة مجلس النواب ويكون تعيينهم بموافقة مجلس النواب بعد توصية من مجلس الوزراء بتعيينهم [١]. ورغم إن وظائفهم هذه وظائف ذات صفة تنفيذية تندرج ضمن اختصاص الوظيفة التنفيذية التي تكون منفصلة تقريبا عن وظيفة التشريع إلا إن ذلك يأتي من باب الفصل المرن بين السلطتين الذي يقتضي التعاون بينهما.

ثانيا: الموافقة على تعيين القضاة

لم تتفق الأنظمة السياسية البرلمانية على جهة واحدة أو نمط موحد لتعيين القضاة [٢]، فقد ذهب بعضها كما في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ ودستور مصر لسنة ١٩٧١ لإسناد هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية [٣] بالنسبة لبعضهم دون البعض الآخر مع دور محدود أو نسبي للبرلمان في مجمل عملية تعيينهم، وبعضها للبرلمان بشكل أساس للقضاة الذين يحتلون مراكزا قضائية عليا كما هو الأمر في دستور العراق لسنة (٢٠٠٥) [٤]، مما يشير إلى ان بعض البرلمانات تملك دورا محدودا في تعيين القضاة وأخرى دورا أوسع، كما سنوضحه من خلال نقطتين نضمنهما نماذج الدساتير محل الدراسة.

أ- محدودية دور البرلمان في تعيين القضاة

عمدت دساتير كل من فرنسا ومصر على منح البرلمان دورا محدودا في تعيين القضاة، حينما عملت على تقوية مركز رئيس الدولة [٥]، حيث خولت رئيس الدولة صلاحية تعيينهم بشكل أساس وأبقت على دور نسبي ومحدود للبرلمان.

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ يملك البرلمان حق تعيين اغلب كبار رجال القضاء، دون بقية القضاة العاديين الذين يختص رئيس الجمهورية بتعيينهم [٦] وفقا للمادة ١٣ من الدستور التي تقدم تفصيلها من أن

---

[١] المادة (٨٠ – خامسا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

[٢] ينظر د. عبد كريم علوان، مصدر سابق، ص ٢٢١.

[٣] ويؤخذ على هذه الطريقة إنها تؤدي إلى خضوع القضاة لسيطرة السلطة التنفيذية وتوجيهاتها. ينظر د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق ، ص ١٠٤٦.

[٤] ويعاب على هذه الطريقة إنها تؤدي إلى انتهاء القضاة إلى الأحزاب السياسية للوصول إلى منصب القضاء بهذه الوسيلة. ينظر د. عبد الكريم علوان، مصدر سابق، ص ٢٢١.

[٥] د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٦٩.

[٦] د. ادمون رباط، مصدر سابق، ص ٣٤١.

الرئيس من يملك سلطة التعيين العامة، إضافة إلى قانون نظام القضاء الذي أشارت إلى تنظيمه المادة ٦٤ من الدستور [١].

إذ انه لكل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ تعيين ثلثي أعضاء مجلس القضاء الأعلى بمعونة لجان مجالسهم المتخصصة كما أشارت المادة ٦٥ التي نصت على انه " يتألف المجلس الأعلى للقضاء من تشكيل مختص أمام قضاة المقر، وتشكيل مختص أمام قضاة النيابة العامة... ويعين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ شخصيتين اثنتين مؤهلتين،... وتخضع التعيينات التي يجريها رئيسا مجلسي البرلمان لراي اللجنة الدائمة المختصة في المجلس المعني دون سواها.... " [٢].

أما المجلس الدستوري الذي يتألف من تسعة أعضاء ويختص بفحص دستورية القوانين والاتفاقيات الدولية[٣] فليس للرئيس الا تعين ثلاثة من أعضاءه فقط والستة الاخرين من قبل رئيسا مجلسي البرلمان بموجب المادة ٥٦ من الدستور التي نصت على انه " يتالف المجلس الدستوري من تسعة أعضاء...ويعين رئيس الجمهورية ثلاثة أعضاء، ورئيس الجمعيية الوطنيةثلاثة أعضاء، ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء..." [٤]

أما أعضاء (محكمة عدل الجمهورية) التي تتولى اختصاص محاكمة رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى ومحاكمة أعضاء الحكومة عن جميع الجرائم التي يرتكبونها أثناء ممارستهم لوظائفهم البالغ عددها خمسة عشر عضوا، فيقوم مجلسي البرلمان بانتخاب ١٢عضوا منهم مناصفة بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ [٥] حسب نص المادة ٦٨ – ٢ التي نصت على انه " تتكون محكمة عدل الجمهورية من خمسة عشر قاضيا: اثنا عشر برلمانيا تنتخبهم الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ... وثلاثة قضاة مقر لدى

---

[١] نصت المادة ٦٤ من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨على انه " يضمن رئيس الجمهورية استقلال القضائية... يحدد نظام القضاء بقانون اساسي.... "

[٢] عدلت هذه المادة بموجب القانون الدستوري رقم ٧٢٤ – ٢٠٠٨ المؤرخ في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨. ينظر د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، مصدر سابق، ص ٥٦.

[٣] عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا، مصدر سابق، ص ١٨٠.

[٤] معدلة بموجب القانون الدستوري رقم ٧٢٤ – ٢٠٠٨ المؤرخ في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨.ينظر د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، مصدر سابق، سابق، ص ٥٦.

[٥] سامي محمد محمد الغنام، مصدر سابق، ص ٦٢.

محكمة النقض يكون احدهم رئيسا لمحكمة عدل الجمهورية... ".

مما يظهر بان للبرلمان الفرنسي دور كبير في تعين كبار القضاة لا جميعهم، الأمر الذي يشكل بمجموعه دورا محدودا كونه يقتصر على كبار القضاة وحسب.

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فينفرد الرئيس بإصدار قرارات تعين الموظفين المدنين، حسب نص المادة ١٤٣ التي تقدم تفصيلها، لكنه لا ينفرد بقرار تعيين القضاة [١] وباقي أعضاء السلطة القضائية وإنما هناك إجراءات تسبق عملية إصدار قرار تعينهم وردت في قانون السلطة القضائية رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ [٢]، وقوانين اخرى كما في مسالة تعيين المدعي العام الاشتراكي الذي يتطلب أمر تعيينه من قبل الرئيس موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب حسب القانون الذي أشارت إليه المادة ١٧٩ من انه " يكون المدعى العام الاشتراكي مسئولا عن اتخاذ الإجراءات التي تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسي، والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكي، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، ويكون خاضعا لرقابة مجلس الشعب، وذلك كله على الوجه المبين في القانون " [٣].

ومن هنا يظهر بان للبرلمان المصري دور محدود في الاشتراك في عملية تعيين القضاة، بالإضافة إلى دوره في تشريع القوانين الخاصة بتنظيم إجراءات تعيين القضاة التي تشكل مساهمة منه أو اشتراك في موضوع تعيين القضاة.

ب-اتساع دور البرلمان في تعيين القضاة

عملت بعض دساتير الدول ذات التوجه البرلماني على توسعة دور البرلمان في مسالة تعيين القضاة، التي

---

[١] ينظر د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مصدر سابق، ص ٢٠٩٢١٠.

و د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري –المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٣٨٥.

[٢] ينظر د. يس عمر يوسف، استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والاسلامي، ط١، دار ومكتبة الهلال للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٥، ص ١٩٠.

[٣] نصت المادة (٥) من قانون – حماية القيم من العيب – رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ – الذي خصص الفصل الأول منه للمدعي العام الاشتراكي على انه " يرشح رئيس الجمهورية اسم المدعي العام الاشتراكي لمجلس الشعب و تقدم اللجنة العامة بالمجلس تقريرها اليه في شانه وفي حالة موافقة المجلس على تعينه بأغلبية أعضاءه يصدر قرار رئيس الجمهورية بتعينه في منصبه... " ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص١٨٥.

كان من بينها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تتكون السلطة القضائية فيه من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى [١].

وقد نصت المادة ٦١ من الدستور على انه " يختص مجلس النواب بما يأتي:...خامسا: الموافقة على تعيين كل من:

أ - رئيس وأعضاء محكمة التميز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.... "

فصلاحية مجلس النواب هنا تكون بالموافقة على تعيين كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز، ورئيس الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، بناء على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى [٢] بتصويت أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة.

الأمر الذي نراه نقطة خلل في استقلال أعلى هيئة قضائية يمكن الطعن أمامها بأحكام محكمة الموضوع، فمن المؤكد إن الاعتبارات السياسية ستلعب دورا هاماً في تعيين هؤلاء فقد يتبوء منصب العضوية في هذه المحكمة قضاة لا لخبرتهم القضائية ولكن لولائهم السياسي، ناهيك عن تعرض هيئة هذه المحكمة للتغيير المستمر تبعاً لتغييرات ميزان القوى في مجلس النواب.

أما تعيين أعضاء المحكمة الاتحادية العليا فقد اوكل الدستور في المادة ٩٢ تنظيم طريقة اختيارهم وعملهم إلى قانون يسنه مجلس النواب [٣]، علما انه يوجد قانون سابق بشان المحكمة الاتحادي صدر بامر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ تعمل بموجبه المحكمة الاتحادية العليا لحين تشريع قانون جديد من قبل مجلس النواب، حيث نص

---

[١] نصت المادة ٨٩ منه على انه " تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الاخرى ".

[٢] ينظر المادة ٩١ / ثانيا.

[٣] نصت المادة ٩٢ على انه "...تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الاسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة، بقانون يسن باغلبية ثلثي لعضاء مجلس النواب ".

هذا الأمر على انه يتم اختيار اعضائها من قبل رئاسة الجمهورية [١]، بينما القانون الجديد يمكن ان يوكِل إلى مجلس النواب مهمة الموافقة على تعيينهم وما من نص يمكن أن يمنع ذلك أو يقيده.

وبخوص باقي القضاة العاديين فقد أوكلت المادة ٩٦ إلى القانون كيفية تعيينهم [٢]، حيث ما دام مجلس النواب يملك سلطة واسعة في التشريع -كما تقدم تفصيله في موضوع سابق- فإذاً نستطيع القول ان مجلس النواب له دور نسبي في عملية تعيين هذا الصنف من القضاة كما هو في تعيين كبارهم .

الفرع الثاني: مشاركة البرلمان مع السلطة التنفيذية في إدارة الشؤون الخارجية

الأصل في إدارة الشؤون الخارجية إنها مهمة ذات صبغة تنفيذية تتولاها السلطات التنفيذية في الدولة، لكن المبدأ الديمقراطي القاضي بمساهمة ممثلي الشعب في القرارات والأمور الهامة في مجال السياسة الخارجية يحتم على الدساتير عموما إن تشترط موافقة البرلمان [٣]على التعيينات في السلك الدبلوماسي بالنسبة لبعض المواقع كحد أدنى،والمعاهدات جميعها أو بعضا منها على الأقل، وهنا يمكن توضيح أو تفصيل كل ذلك من خلال دساتير الدول محل الدراسة عبر نقطتين وكما يلي:

أولا: تصديق البرلمان على ترشيحات التعيين لأعضاء السلك الدبلوماسي

تملك البرلمانات في الأنظمة الدستورية البرلمانية حق التصديق على ترشيحات أعضاء السلك الدبلوماسي [٤]، بينما في الأنظمة الرئاسية يكون هذا الحق لرئيس الجمهورية [٥].

إلا إن بعض الأنظمة الموصوفة بالبرلمانية أخذت من النظام الرئاسي فكرة حصر تعيينات أعضاء السلك الدبلوماسي بالرئيس، ففي فرنسا اسند الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ مهمة تعيين أعضاء السلك الدبلوماسي

---

[١] نصت المادة (٣) من قانون المحكمة الاتحادية العليا أمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ : تتكون المحكمة الاتحادية العليا من رئيس وثمانية أعضاء يجري تعيينهم من مجلس الرئاسة بناء على ترشيح من مجلس القضاء الاعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (هـ) من المادة (الرابعة والاربعين) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية).

[٢] نصت المادة ٩٦ على انه " ينظم القانون تكوين المحاكم وانواعها ودرجاتها وكيفية تعيين القضاة وخدمتهم....".

[٣] ينظر د. هيلين توران، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة ياسين يوسف، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٦، ص ١٨٣- ١٨٤.

[٤] ينظر ميثم منفي كاظم الحسيني، مصدر سابق، ص٢٤٥.

[٥] ينظر د. حميد حنون الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة، المصدر السابق، ص٢٥٤.

لرئيس الجمهورية [١]، حسب نص المادة ١٤ التي أشارت إلى انه " يعين رئيس الجمهورية السفراء والمندوبين فوق العادة لدى الدول الأجنبية،ويعتمد السفراء والمبعوثين فوق العادة للدول الاجنبية " [٢].

ومن خلال تفحص باقي نصوص الدستور الفرنسي واللائحة الداخلية للجمعية الوطنية لم نجد ما يشير إلى دور البرلمان في عملية المصادقة أو التدخل في تعيين أعضاء السلك الدبلوماسي، لكنه يمكن ان نلمس دورا محدودا للبرلمان في ذلك من خلال الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة التي يدخل في نطاقها توقيع الحكومة المجاور على تعيينات الرئيس لأعضاء السلك الدبلوماسي [٣]، فقد نصت المادة ١٣ على ان " يوقع رئيس الجمهورية على المراسيم والأوامر التي يتم التداول فيها في مجلس الوزراء.... يتم من خلال مجلس الوزراء تعيين...، والسفراء والمبعوثين فوق العادة،....".

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد اختص رئيس الجمهورية أساسا بحق تعيين وعزل أعضاء السلك الدبلوماسي [٤] حسب نص المادة ١٤٣ من الدستور[٥]، حيث لم نجد للبرلمان المصري من دور دستوري صريح في ذلك [٦]، سوى دوره الضمني في التشريعات القانونية التي تنظم عملية وإجراءات تعيين رئيس الجمهورية لهم كما أشار الدستور وقيد الرئيس بان يعينهم ويعزلهم وفق القانون، وطبعا هذا القانون يسن من قبل مجلس البرلمان مما يعطيه دور نسبي وضمني في تعيينهم.

بينما في الدستور العراقي نجد إن مجلس النواب يختص بصلاحية الموافقة على تعيين اعضاء السلك الدبلوماسي حيث نصت المادة (٦١ – خامسا- ب) على اختصاص مجلس النواب بالموافقة على تعيين السفراء

---

[١] عادل محمد ابراهيم ابو النجا، مصدر سابق، ص ١٨٠ .

[٢] المادة (١٤) من دستور ١٩٥٨. ينظر د. زهير شكر، المصدر السابق، ص٢٩٥.

(٣) د. زهير شكر، مصدر سابق، ص٢٩٥.

[٤] ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٢٧٧.

[٥] نصت المادة (١٤٣) على انه يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين، ويعزلهم على الوجه المبين في في القانون . كما يعتمد ممثلي الدولة الأجنبية السياسيين .

[٦] ينظر د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري – المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٣٤٢. ود. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٧٧٨.

بعد ترشيحهم من قبل مجلس الوزراء [١].

فهنا لا يقتصر دور مجلس النواب على موافقته بتعيين كبار موظفين السلك الدبلوماسي بعد ترشيح أسماءهم من قبل مجلس الوزراء وحسب وإنما يمكن له أن يعطل إرادة مجلس الوزراء في ذلك، الأمر الذي يشير إلى إن موافقة مجلس النواب من القواعد الإجرائية اللازمة لإتمام عملية التعيين [٢]، وبالتالي تمتع مجلس النواب بدور واسع في عملية تعيين أعضاء السلك الدبلوماسي عكس ما هو معمول به في كل من فرنسا ومصر كما تقدم أعلاه.

ثانيا: موافقة البرلمان على المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية

أسندت الدساتير صلاحية الموافقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية بالبرلمان [٣]، إلا إن بعضها جعل لهذه المهمة دورا محدودا وبعضها دورا أوسع، كما سنوضحه من خلال الدساتير محل الدراسة.

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نصت المادة ٥٢ على انه " يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات ويصادق عليها. ويحاط علما بكل المفاوضات التي تجري بهدف إبرام اتفاق دولي غير خاضع للتصديق عليه " [٤]، الأمر الذي يشير إلى إن رئيس الجمهورية يحاط علما بكل مفاوضة تهدف إلى عقد اتفاق دولي غير خاضع لتصديق الجمعية الوطنية [٥].

من جهة اخرى نصت المادة ٥٣ من الدستور على أنه " معاهدات الصلح، والمعاهدات التجارية،

---

(١) وبالإضافة الى نص المادة أعلاه تكرر هذا الاختصاص في المادة (٨٠) من الدستور التي نصت على أنه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : خامسا: التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين... والسفراء...".

(٢) ينظر أستاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق ص٨٦.

(٣) د. هيلين توران، المصدر السابق، ص ١٨٣.

(٤) كانت دساتير الجمهوريتين الثالثة والرابعة تشترط مصادقة البرلمان على بعض المعاهدات الدولية وبعضها الآخر من دون الحاجة لاستحصال مصادقة وإنما يكون ذلك على عاتق السلطة التنفيذية لوحدها' وقد ابقى دستور سنة ١٩٥٨ هذا المنحى نفسه في بابا منفردا هو الباب السادس الذي اسماه (Titre VI ; Des Traites et accords Internation qaux) أي في المعاهدات والاتفاقات الدولية. ينظر د. محمد خيري الوكيل، القسم الثاني، مصدر سابق، ص٤١.

(٥) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٥١. ود. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، مصدر سابق، ص٩٣. وسامي محمد محمد الغنام، مصدر سابق، ص ٢٠٥.

والمعاهدات او الاتفاقيات الخاصة بالتنظيم الدولي، والمعاهدات التي تلزم خزانة الدولة شيئا من النفقات، وتلك التي تعدل احكاما ذات طبيعة تشريعية، وتلك المتعلقة بحالة الأشخاص، والمعاهدات التي تتضمن تنازلا عن اقليم أو مبادلته او ضمه، لا يمكن التصديق او الموافقة عليها الا بمقتضى قانون. وهذه المعاهدات لا يسري مفعولها الا بعد التصديق او الموافقة عليها... "

ومن هنا يظهر بان بعض المعاهدات الدولية التي تمثل أهمية معينة، كتلك التي قدرها المشرع الدستوري أساسا في هذه المادة تحتاج إلى تدخل من قبل البرلمان [١]، وغيرها متروك للسلطة التنفيذية بل حتى إن الجمعية الوطنية لا تستقبل أي مشروع معاهدة محال إليها من السلطة التنفيذية هذه كما تضمنه نظامها الداخلي في المادة ١٢٨ " بان الحكومة إذا قدمت مشروع قانون تطلب فيه المصادقة على اتفاقية ليست بحاجة للتصديق، فلا يجوز للجمعية الوطنية التصويت عليها ".

من جانب آخر نصت المادة ٥٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بأنه " إذا قرر المجلس الدستوري بناء على إخطار من رئيس الجمهورية او الوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين أو ستين نائبا وستين شيخا، إن تعهدا دوليا يتضمن شرطا مخالفا للدستور فإنه لا يجوز الإذن بالتصديق او بالموافقة على التعهد الدولي إلا بعد مراجعة الدستور " وهو الأمر الذي يشير ايضا إلى وجود دور فاعل أو واسع للبرلمان الفرنسي في شان المعاهدات الدولية.

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد نصت المادة ١٥١ منه على إن " رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات، ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسبها من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة... على ان معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، او التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها ".

وهنا نجد إن دور البرلمان في عملية الموافقة على المعاهدات اوسع نسبيا من دور البرلمان في فرنسا، فقد نظم الدستور المصري دور مجلس الشعب في عملية إبرام المعاهدات، وجعلها على نوعين، كما رتبت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب اثر هذه المادة أسلوب عمل كل نوع وكما يلي.

النوع الأول: ما لا يتطلب موافقة مجلس الشعب، وهو ما ينظمه رئيس الجمهورية ويبلغه مجلس الشعب بما يناسبها من التبيان حسب نص الفقرة الأولى من المادة ١٥١ أعلاه، الأمر الذي يجعل من مجلس الشعب هنا

---

[١] د. عادل محمد محمد إبراهيم ابو النجا، مصدر سابق، ص ١٨٠.

اللجوء إلى لائحته الداخلية وإتباع إجراءات سير العمل فيه من عرضها على النواب ومناقشتها وما إلى ذلك مما يتمتع به البرلمان من حرية واستقلال في سير أعماله [١]، إلا إن نفاذ المعاهدة في هذا النوع لا يتوقف على إقراره لها لعدم خطورة الالتزامات التي تنطوي عليها [٢]، فالرئيس هنا من يباشرها و بعد ان تصدق وتنشر وفقا للأوضاع المقررة لتكتسب قوة القانون [٣] ولذلك جاء النظام الداخلي ليشير إلى ان يبلِّغ رئيس مجلس الوزراء رئيس مجلس الشعب بالمعاهدات والاتفاقيات المبرمة وفقا لنص الفقرة الاولى من المادة ١٥١ من الدستور، وإخطاره بها في أول جلسة [٤].

الثاني: يتطلب موافقة مجلس الشعب، وهي المعاهدات التي حددها الدستور في المادة اعلاه، كمعاهدات الصلح والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل أراضي الدولة، أو تلك التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تُحمِّل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها، وهو ما أشارت إليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب [٥] بان تعرض المعاهدات المبرمة وفقا للفقرة الثانية من المادة (١٥١) من الدستور على اللجان المختصة وإخطار مجلس الشعب بها ليأخذ مجلس الشعب دوره الدستوري فيها [٦].

من جانب آخر تطور الأمر عند تعديلات سنة ٢٠٠٧ بحيث عدلت المادتان ١٩٤ و ١٣٨ [٧]، حيث نصت المادة ١٩٤ المعدلة على انه " يختص مجلس الشورى بـ... وتجب موافقته على:...٣- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها التعديل في أراضي الدولة او التي تتعلق بخصوص السيادة.."، الأمر الذي رفع من دور مجلس الشورى في الموافقة على بعض المعاهدات.

---

(١) ينظر د. محمد محمود العمارنة، ضمانات استقلال المجالس النيابية، المصدر السابق، ص٢١٧.

(٢) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ٥٧٤ .

(٣) ينظر د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٣٤٣.

ود. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مصدر سابق، ص ١٩١.

(٤) المادة (١٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٥) المادة (١٧٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

(٦) د. صبري محمد السنوسي، مصدر سابق، ص ١٣٥.

(٧) عدلت طبقا لنتيجة الاستفتاء الذي جرى في ٢٦ مارس ٢٠٠٧.ومن الجدير بالذكر إن الاعلان الدستوري الاخير لم يشر إلى المادة ١٥١.

أما المادة الأخرى فقد نصت بعد تعديلها على انه " يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة... ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٤٤، ١٤٥، ١٤٦، ١٤٧، بعد موافقة مجلس الوزراء والاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٠٨، ١٤٨، ١٥١ فقرة ثانية بعد اخذ رأيه "، وهنا أصبح رئيس الجمهورية ملزم بضرورة اخذ رأي مجلس الوزراء عند إبرام المعاهدات الواردة في الفقرة الثانية من المادة ١٥١ [١].

ومن الجدير بالملاحظة إن المجلس العسكري المصري قد تناول موضوع المعاهدات الدولية في الإعلان الدستوري لسنة ٢٠١١، حيث نصت المادة ٥٦ منه على انه " يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد ولـه في سبيل ذلك مباشرة السلطات الآتية: ٦...- تمثيل الدولة في الداخل والخارج، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتعتبر جزءاً من النظام القانوني في الدولة ".

أما في العـراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٦١ على انه " يختص مجلس النواب بما يأتي:... رابعا: تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب..." [٢].

وعليه تكون صلاحية تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإجراءاتها لمجلس النواب وفق قانون يسن بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب.

على إن الدستور العراقي بشكل عام قد حدد ثلاث قواعد أساسية كخطوط عريضة لمسار عملية إبرام المعاهدات والاتفاقات الدولية – بعد تشريع القانون الذي ينظم عملية المصادقة على إبرامها – هي:

الأولى: يتولى مجلس الوزراء أو من يخوله المجلس هذا اختصاص عملية التفاوض بشان مشروع معاهدة أو اتفاقية معينة والتوقيع عليها حسب نص المادة ٨٠ من الدستور التي أشارت إلى انه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية..سادسا:التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله "[٣]

---

[١] ينظر د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري – المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧،، مصدر سابق، ص ٣٤٣.

[٢] ونصت المادة (١٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن (تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية، بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب) ومن الجدير بالملاحظة ان هذا القانون ولحد انتهاء نصف الدورة الثانية لمجلس النواب لم يشرع.

[٣] ينظر أستاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٩٦.

الثانية: يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات والاتفاقات الدولية [١]، بعد مضي خمسة عشر يوما من موافقة مجلس النواب حسب نص المادة ٧٣ في الفقرة ثانيا والتي نصت على انه " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:.... ثانيا: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها ".

ومن هنا يمكن القول بان مجلس النواب هو صاحب الدور الرئيس والفاعل في عملية إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية من دون أن يكون هناك تمييز بين المعاهدات التي تتطلب موافقته من غيرها التي لا تتطلب ذلك كما تقدم في كل من فرنسا ومصر، الأمر الذي يعني خضوع جميع المعاهدات والاتفاقيات الدولية لموافقة مجلس النواب كما يفهم من نص المادة ٧٣ في الفقرة ثانيا أعلاه [٢]. رغم إننا نلاحظ ارتباكا كبيرا في صياغة المادة ٦١ – سادسا أعلاه التي أشارت إلى سن قانون ينظم عملية المصادقة من حيث ان الدستور حدد بوضوح عملية المصادقة من قبل رئيس الجمهورية بعد مضي خمسة عشر يوما من موافقة البرلمان فما الداعي لصدور قانون بذلك، إلا إن الظاهر إن المشرع الدستوري كان يقصد من هذا القانون قانون تنظيم عملية الموافقة من قبل مجلس النواب على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإجراءاتها ونصاب التصويت وما إلى ذلك من إجراءات، لا المصادقة التي حددها الدستور بوضوح برئيس الجمهورية، بدلالة محل المادة في ٦١ الخاصة بصلاحيات مجلس النواب بالإضافة إلى ان سياق نص المادة ٧٣ – ثانيا... بعد موافقة مجلس النواب.. يؤشر انه سبق القول باختصاص مجلس النواب بالموافقة هذه.

---

[١] يستثنى الرئيس من انفراده بهذا الاختصاص للدورة الاولى لمجلس النواب حسب ما نظمه الدستور في الأحكام الانتقالية في الفقرة (أولا) من المادة (١٣٨) منه على أن (يحل تعبير ((مجلس الرئاسة)) محل تعبير ((رئيس الجمهورية)) اينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية، بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور). كما نصت الفقرة (سادسا) من ذات المادة على أن (يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية، المنصوص عليها في هذه الدستور). وطبقا لهذا النص، فان مجلس الرئاسة هو الجهة المختصة بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية للدورة الاولى للمجلس

[٢] لم يبين النظام الداخلي لمجلس النواب إجراءات معينة في عملية ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية في الفصل الخامس منه الذي جاء بعنوان المعاهدات والاتفاقات الدولية فقد تضمن مادة واحدة فقط هي المادة (١٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن (تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)، التي لم تضف شيئا سوى تكرار المادة الدستورية ٦١ سادسا التي تقدم ذكرها أعلاه.كما أشار النظام الداخلي لمجلس النواب في الفصل الثالث منه الموسوم بـ (اختصاص اللجان الدائمة) في المادة (٨٨) منه الخاصة بلجنة العلاقات الخارجية على أنه (تختص هذه اللجنة بما يأتي:.... رابعا: دراسة الاتفاقات والمعاهدات السياسية الدولية بالتعاون مع اللجنة القانونية).

وفي رأينا انه كان من الاوفق والأدق أن يحذو المشرع الدستوري ما ذهب إليه النص الفرنسي في تنظيمه لموافقة البرلمان الذي نص في المادة (٥٣) " لا يجوز التصديق أو الموافقة الا بمقتضى قانون..." [١]، بالإضافة إلى إننا ندعو المشرع العراقي بان ينتهج ما ذهب إليه المشرع الفرنسي والمصري في التمييز بين أنواع المعاهدات والاتفاقات الدولية.

المطلب الثاني: اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة

تعرف الموازنة المالية العامة للدولة بأنها وثيقة مالية تشمل جميع الإيرادات الحكومية ومصروفاتها خلال سنة مالية واحدة، تنعكس فيها التوجهات الرئيسية للسياسة العامة للحكومة [٢]. أو إنها بصورة عامة تقدير للإيرادات والنفقات المستقبلية خلال فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة [٣].

ويعد الفقه عملية اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة احد مظاهر تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني [٤].

وان اختصاص البرلمان في هذا المجال حسب تعبير بعض الفقه متأرجحا بين الحد الأقصى والحد الأدنى، فأحيانا يمارس البرلمان اختصاصه كاملا فيضع القواعد الأساسية للموازنة المالية العامة ويتدخل في حجم نفقات الدولة والمناقلة بين مبالغ أبوابها كما في مصر حسب دستور ١٩٧١ والعراق بموجب دستور سنة ٢٠٠٥، وأحيانا أخرى يقتصر تدخل البرلمان على مجرد اقرار لمشروع القانون المقدم اليه من السلطة

---

[١] وكذلك اخذ الدستور الألماني حيث نص صراحة في المادة (٥٢) و(١١٥) على موافقة مجلس النواب على المعاهدات الدولية التي تعقدها السلطة التنفيذية. ينظر أستاذنا د. علي ألشكري، الوسيط في القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٤٧٠. وللمزيد ينظر د. جواد الهنداوي، مصدر سابق، ص ٢٩٣.

[٢] ينظر سيروان عدنان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط ١، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٥ وما بعدها.

[٣] د. عبد الله شحاته خطاب ود. صالح عبد الرحمن أحمد، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، دون طبعة، جامعة القاهرة، مصر،2008، ص٢.

[٤] ينظر احمد عارف الضلاعين، الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، ص١٥٩. ود. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط١، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص٤٧.

التنفيذية أو التصريح لها باعتمادها كما في فرنسا وفق دستورها لسنة (١٩٥٨)[١]. وعموما تمر الموازنة المالية العامة للدولة بأربعة مراحل متعاقبة الاولى اعداد الموازنة من قبل الحكومة والثانية اقرارها من قبل البرلمان والثالثة تنفيذها من جانب الحكومة والرابعة مراقبة تنفيذها بواسطة البرلمان[٢]. ولتوضيح اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة يهمنا هنا المرحلتين الاوليتين حيث سنتناول الموضوع من خلال فرعين الأول لاختصاص السلطة التنفيذية في تحضير وإعداد الموازنة العامة والثاني لسلطة البرلمان في اعتماد الموازنة العامة واقرارها.

الفرع الأول: اختصاص السلطة التنفيذية في تحضير وإعداد الموازنة العامة

أسندت الدساتير عموما مهمة تحضير وإعداد الموازنة العامة للسلطة التنفيذية [٣]، حيث تبدأ الجهة المسؤولة عن إعدادها (التي عادة ما تكون وزارة المالية أو الخزانة) في تقدير اعتمادات الجهات المختلفة فى ضوء الموارد المالية المتاحة للدولة [٤]- أي توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة للدولة وايراداتها، وذلك من خلال إرسال بيان ما قبل الموازنة لكل جهة في الدولة، ثم تقوم جهات الموازنة بإرسال مشاريع موازناتها إلى تلك الجهة المسئولة عن إعداد الموازنة، ويبدأ التفاوض فيما بينها لتحديد اعتمادات كل جهة[٥] وهنا تلعب السلطة التنفيذية الدور الرئيس في بلورة الشكل النهائي الذي تُقدم به الموازنة بعد ذلك للسلطة التشريعية لطلب الاعتماد، لأنها أكثر إلمام بالقدرة المالية للدولة وهي من يملك الوسائل الفنية المتقدمة ويدير مؤسسات الدولة ومن يقوم بالتنفيذ ومن ثم فهي أقدر على القيام بتقدير النفقات والإيرادات المستقبلية.[٦] بالإضافة إلى إنها من يسال أمام البرلمان عن تنفيذها لذلك لا بد من ان تشترك بهذا العبئ من خلال القيام بإعدادها [٧].

---

(١) د. محمد محمد عبد الطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٧ ص١١.

(٢) د. محمد محمد عبد الطيف، المصدر نفسه، ص ٧١.

(3) www. Emerald , J. Jai Choi , International financial review , p.14.

(٤) د. عمرو احمد حسبو، مصدر سابق، ص ٢٣٥.

(٥) د. عبد الله شحاته خطاب و د. صالح عبد الرحمن أحمد، المصدر السابق، ص٢.

(٦) د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، جامعة المستنصرية – كلية القانون، دون طبعة، بغداد، ١٩٩٧،ص ١٠٤.

(٧) د. محمد محمد عبد الطيف، الاسس الدستورية لقوانين الميزانية، مصدر سابق، ص٧٤.

كما هو الأمر في المادة ٣٩ من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ الذي نص على انه "... اما مشروعات القوانين المالية وقانون الضمان الاجتماعي فتعرض على الجمعية الوطنية أولا... "، وان الجمعية الوطنية ملزمة بقانون أساس نصت عليه المادة ٤٧ من الدستور يقضي بان " يعتمد البرلمان مشروعات قوانين الموازنة وفقا للاوضاع التي يحددها قانون أساس "، ووفقا للمادة (٣٨) من القانون الأساس هذا (الصادر سنة ٢٠٠١) يقوم وزير المالية بإعداد مشروعات قوانين الموازنة، تحت إشراف رئيس الوزراء وتتم مناقشتها في مجلس الوزراء. مما يدل على انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون الموازنة في فرنسا ثم ارسالها للبرلمان للمصادقة عليها وإقرارها [١].

أما في مصر فقد نصت المادة ١٥٦ من دستور سنة ١٩٧١ على انه " يمارس مجلس الوزراء بشكل خاص الاختصاصات الآتية:..... هـ - إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة " [٢]، وهو المشروع الوحيد الذي تنفرد الحكومة بتقديم اقتراحه [٣]، حيث يقوم مجلس الوزراء بدوره بعرضها على رئيس الجمهورية ليحيلها إلى مجلس الشعب حسب نص المادة ١١٥ من الدستور على انه " يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدا السنة المالية، ولا تعتبر نافذة الا بموافقة مجلس الشعب عليها... ". بالوقت الذي أحالت فيه هذه المادة طريقة إعداد الموازنة إلى القانون [٤] بان تقوم وزارة المالية بإعداد مشروع الموازنة ثم عرضه على مجلس الوزراء ليصوت على بنودها ثم رفعها لرئيس الجمهورية بعد اكتمال عملية تصويته هذه [٥].

وقد اسند الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اختصاص إعداد الموازنة العامة للدولة وتحضيرها لمجلس

---

(١) د. محمد محمد عبد الطيف، المصدر نفسه، ص٧٢

(٢) ينظر د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري – المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧، مصدر سابق، ص٣٧٤. ود. عمرو احمد حسبو، مصدر سابق، ص ٢٣٥.

(٣) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة تحليلية نقدية)، دون طبعة، كلية الحقوق – جامعة القاهرة، ٢٠٠٦ ص٥١٧.

(٤) وهو القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣.

(٥) للمزيد ينظر د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص٩٠.

الوزراء [١] حيث نصت المادة ٨٠ منه على أن " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية.... رابعا:إعداد مشروع الموازنة العامة....) كما نصت المادة ٦٢على انه " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة...إلى مجلس النواب لإقراره ". [٢] ولم يشر في المواد الأخرى إلى أن يحال موضوع إعداد الموازنة إلى قانون خاص، كما فعل المشرع الدستوري الفرنسي أو المصري كما تقدم أعلاه، وإنما اكتفى بالإشارة إلى تولي مجلس الوزراء مجتمعا مهمة إعداد الموازنة المالية العامة للدولة وحصرها بيده، من دون إحالة الأمر إلى قانون خاص ينظم ذلك. لكن ذلك لا يعني عدم وجود دور خاص بوزير المالية وهو عضو مجلس الوزراء، أو عدم وجود قوانين خاصة لتنظيم سير عمل إعداد الموازنة المالية العامة للدولة وإجراءاتها إذ يوجد (قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤) الخاص بشؤون مالية الدولة في العراق بالإضافة إلى (قانون أصول المحاسبات المعدل رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠)،حيث جرى العمل في مجلس الوزراء بان تقوم وزارة المالية بإعداد مشروع الموازنة ثم عرضها على مجلس الوزراء لمناقشتها والتصويت على بنودها ومن ثم رفعها إلى مجلس النواب باسم مجلس الوزراء مجتمعا.

الفرع الثاني: سلطة البرلمان في اعتماد الموازنة العامة وإقرارها

أوكلت بعض الدساتير المعاصرة اختصاص اعتماد مشروع الموازنة العامة وإقرارها للبرلمان [٣]، فبعد أن يحال مشروع قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية (قبل وقت كاف ليتسنى لاعضاءه تقييمها بصورة ملائمة) [٤]، تقوم اللجنة المختصة داخل البرلمان بدراستها وإعداد تقرير تقدمه إلى رئاسة البرلمان بشأنها [٥] ليقوم بدوره بعرضها على أعضاءه لمناقشة أبوابها وما تضمنته من بنود حسب الاجراءات التي

[١] ينظر ليلى حنتوش ناجي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون،٢٠٠٩،ص ١٣.

[٢] تعد هذه المادة الدستورية من المواد التي تتيح لمجلس النواب العراقي الاختصاص الرقابي على أعمال الحكومة. ينظر استاذنا د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق ،، ص٩٦. ينظر في ذات المعنى د.حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، الغدير للطباعة، البصرة، ط١ ، ٢٠٠٨، ص٨١.

[٣] د. محمد محمد عبد اللطيف، الاسس الدستورية لقوانين الميزانية، مصدر سابق، ص ٨١.

[٤] ينظر د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٢٤٤. ود. ادمون رباط، مصدر سابق، ص٣٧١.

[٥] ينظر سيروان عدنان الزهاوي، مصدر سابق، ص٥٥.

تنص عليها الأنظمة الداخلية [١]. وبعد إكمال عملية مناقشة الموازنة من قبل نواب الشعب [٢] وإجراء ما قد يمكن من تعديلات ومناقلة بين مبالغ فصولها وأبوابها حسب القوانين المرعية، تعرض للتصويت النهائي لتكسب الصفة القانونية النهائية الملزمة لأطراف الدولة كقانون خرج نتيجة ثمرة تعاون كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية [٣].

كما هو في فرنسا حيث نص دستورها لسنة 1958 في المادة ٤٧ [٤] على أنه " يصوت البرلمان على مشروعات القوانين المالية وفقا لإجراءات يحددها قانون أساسي. وإذا لم تتخذ الجمعية الوطنية قرارها في المداولة الاولى للمشروع خلال أربعين يوما من إيداعه احالته الحكومة إلى مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيه خلال خمسة عشر يوما، وتتبع بعد ذلك الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٤٥). وإذا لم يتخذ البرلمان قرارا فيه في اجل سبعين يوما فمن الممكن وضع أحكام المشروع موضع التنفيذ بمقتضى أمر.." [٥].

[٥].

حيث يظهر لنا من نص المادة هذه إن المجلس النيابي المتمثل بالجمعية الوطنية من يملك اختصاص إقرار قانون الموازنة المحالة إليه من قبل السلطة التنفيذية (أو البرلمان بمجلسيه في حالة تأخر الجمعية الوطنية عن القراءة الأولى لمشروع قانون الموازنة، إلا إن الجمعية هنا مقيدة بعدة قيود الأول أن يكون الإقرار وفقا لشروط القانون الذي ينظم عملية اقتراعها هذه وإجراءاتها والثاني ان تبين الجمعية العامة نيتها لاقرار مشروع القانون بإجراء قراءة أولى على مشروع خلال أربعين يوم، والثالث في حال إتمام القراءة الاولى هذه ومرور سبعين يوم من دون البت بقانونها تفقد حقها المنفرد بإقرار المشروع [٦]، وهذا ما دعا بعض الفقه بان يصف

---

[١] من الجدير بالملاحظة إن البعض يعتبر الانطمة الداخلية بمثابة دساتير بشكل آخر وامتداد وتفسير لها. ينظر د. فؤاد صالح درادكة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد (١ – السنة ٣٢)، ٢٠٠٨، ص ٣٥٦.

[٢] ينظر محمد طه حسين الحسيني، مصدر سابق، ص٢٨٤.

[٣] استاذنا د. رافع خضر صالح شبر، النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء أحكام دستور ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص٣٤.

[٤] ينظر. د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول، مصدر سابق، ص٣٦٩ -٣٧٠. ود. زهير شكر، المصدر السابق، ص٣٠٩.

[٥] د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مصدر سابق ص٩١-٩٢. ود. حسان شفيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة، مصدر سابق، ص٣٧.

[٦] ينظر د. عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص٣٦. ود. نزيه رعد، مصدر سابق ص١٨١-١٨٢.

اهتمام الدستور الفرنسي بقانون الموازنة وليس بالموازنة ذاتها.

أما في دستور مصر لسنة ١٩٧١ [١]، فقد نص على حق البرلمان بتعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة وتدبير مصادر للإيرادات والتنسيق مع الحكومة بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات [٢]، كما جاء في المادة ١١٥ [٣] بأنه " يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة الا بموافقته عليها. ويتم التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا. ويجوز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا التي ترد تنفيذا لالتزام محدد على الدولة [٤]. وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات. وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلا في أي قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة القديمة لحين اعتمادها.ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة كما يحدد السنة المالية" [٥].

[٥].

وهنا يتضح إن مجلس الشعب من يختص باعتماد الموازنة المالية للدولة وإقرار مشروع قانونها[٦]، وان دوره لا يقتصر على الموافقة على مشروع قانون الموازنة هذا وحسب وإنما يتطلب دوره توافر القناعة الكاملة بابواب الموازنة وتقديراتها ومنافذ إنفاقها مع صلاحية التعديل أثناء مناقشة المشروع[٧] أو بعد صدوره بقانون،

---

[١] محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مصدر سابق، ص٨١.

[٢] ينظر د. محمد صبري السنوسي، مصدر سابق، ص١٤٠.

[٣] ينظر فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الاول، المصدر سابق، ص٥١٥ - ٥١٦.

[٤] ينظر د. زهير شكر، مصدر سابق، ص٣٠٩.

[٥] معدلة طبقا لنتيجة الاستفتاء الذي جرى في ٢٦ / مارس / ٢٠٠٧.

[٦] د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص٥٥٦.

[٧] نصت المادة ١٣٠ اللائحة الداخلية بأنه " يجوز لكل لجنة من لجان المجلس تقديم اقتراح بتعديل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا تلك التي ترد تنفيذا لالتزام محدد على الدولة، فاذا ترتب على هذه الاقتراحات زيادة في النفقات اتفقت عليها اللجنة – لجنة الخطة والموازنة مع الحكومة فعلى اللجنة أن تضمن تقريرها وسائل تدبير مصادر للإيرادات لمواجه هذه الزيادة في النفقات بما يحقق التوازن بينها وبين النفقات ".

بقانون، وان كان التعديل هنا خاضع لموافقة الحكومة[١]، لكنه أيضا لا يجوز للحكومة تعديل أو إجراء مناقلة معينة أو صرف مبلغ غير وارد فيها أو زائد عنها[٢]، إلا بعد إقرارها من قبله وموافقته بموجب قانون جديد يتيح لها ذلك [٣] ، مما يدل دلالة واضحة على وجود نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لإصدار وتنفيذ الموازنة المالية العامة للدولة.

أما في العراق فقد منح دستور سنة ٢٠٠٥ مجلس النواب صلاحية اعتماد وإقرار الموازنة المالية العامة للدولة،حيث أشار إلى إن مجلس الوزراء من يقدم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب لإقراره [٤] وان لمجلس النواب حق إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها [٥]، [٥]، كما أتاح له "عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات " [٦].

مما يظهر إن مجلس النواب لا يختص بإقرار مشروع قانون الموازنة المالية العامة للدولة كما يرد من مجلس الوزراء واعتماده وحسب، وإنما له ايضا سلطات واسعة في إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة هذه أو اقتراح تخفيض إجمالي مبالغها، أي إن دور البرلمان لا يتركز على إقرار مشروع قانون الموازنة كما في فرنسا وإنما يتمتع بسلطة الاشتراك مع السلطة التنفيذية في تحديد نفقات الدولة وكيفية توزيعها وإضافة

---

[١] د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، المصدر السابق، ص٥١٨.

[٢] نصت المادة (١١٦) من دستور مصر لسنة ١٩٧١ على انه " تجب موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها .أو زائد في تقديراتها، وتصدر بقانون ".

[٣] لم يختص مجلس الشعب قبل التعديل الذي جرى في سنة (٢٠٠٧) بإدخال أي تعديل على مشروع الموازنة من دون موافقة من قبل الحكومة. ينظر د.سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٢٤٧.

[٤] يقوم ممثل مجلس الوزراء وهو غالبا ما يكون وزير المالية بنقل ملف الموازنة المالية العامة للدولة المعدة من قبل مجلس الوزراء بصيغة مشروع قانون الى مجلس رئاسة مجلس النواب التي تحيله بدورها الى اللجنة المالية المختصة لدراسته وكتابة تقرير بشانه لتعرضه على المجلس كاملا حسب المادة ٩٣ من النظام الداخلي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ للنظر فيه.

[٥] ينظر سيروان عدنان الزهاوي، المصدر السابق، ص ٤٠ وما بعدها.

[٦] المادة (٦٢) من دستور سنة ٢٠٠٥.

نصوص أو تعديل أخرى على أصل مشروع القانون [١]، الأمر الذي يعني أو يؤدي اشتراك مجلس النواب مع الحكومة في رسم السياسة العامة على اعتبار ما أشار إليه بعض الفقه من إن النفقات المالية الواردة في الموازنة العامة إنما تعبر عن سياسة الحكومة العامة[٢]، التي هي بالأساس في العراق من اختصاص مجلس الوزراء [٣]، بالإضافة إلى ان الدور الرقابي المالي لمجلس النواب من جهة[٤] وموافقته على المنهاج الوزاري للحكومة حين منحها ثقته من جهة اخرى[٥] يحتمان عليه التدقيق والتفحص في مشروع الموازنة المالية العامة الذي تقدمه الحكومة، إلا إن ذلك لا يخلو من قيود على سلطة مجلس النواب هذه فدستوريا عليه أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات في حال أراد ذلك، من جانب آخر نص النظام الداخلي لمجلس النواب على انه " يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تَضمَنها مشروع الموازنة، ويجب ان تُضمِّن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أي لجنة من لجان المجلس أو احد

---

[١] أشارة المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب على انه (يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية :.. ثالثا : النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء بما في ذلك الحساب الختامي ويختص أيضا بإجراء المناقلة بين الأبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله أيضا عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات وذلك وفقا للمادة ٦٢ من الدستور.....) ونرى ان كلمة – النظر – لا تعني الإقرار وحسب وإنما فحص مدى ملائمة الإيرادات والنفقات وموارد صرفها لاتخاذ قرار مناسب في ذلك.

[٢] ينظر د. عبد الله شحاته خطاب ود. صالح عبد الرحمن أحمد، مصدر سابق، ص٢.

[٣] وذلك بموجب المادة (٨٠) من دستور سنة ٢٠٠٥.

[٤] ينظر سيروان عدنان الزهاوي، المصدر السابق، ص ١١٠وما بعدها.

(٥) نصت المادة (٧٦ – رابعا) من دستور سنة ٢٠٠٥ على انه : يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة. وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب الذي أشار في المادة (٤٩) :

اولا : يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب.

ثانيا : يحال المنهاج الوزاري الى لجنة خاصة يرأسها احد نائبي رئيس المجلس لاعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه.

ثالثا : تعد الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.

الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية " [١].

المطلب الثالث: اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في إدارة الظروف غير العادية

تتسم الأوضاع العامة أحيانا بظروف غير عادية أو طارئة تخرج عن أجواء السكينة والاستقرار الذي تتمتع به الدولة في فترة من الفترات، فقد يتهدد أمنها أو تتعرض سلامتها للخطر بحيث لا تستطيع الإدارة العامة مواجهتها بأعمال التشريعات المقررة للظروف العادية الأمر الذي يضطرها إلى الخروج على تلك التشريعات، والتسلح بسلطات استثنائية أعدها غالبية الفقه سلطات خطيرة على وضع الدولة عموما والحقوق والحريات خصوصا.لذلك نظمت دساتير الدول المعاصرة هذه الظروف وحددتها بأطر وقواعد تُلزم الإدارة أن تسير بموجبها وعدم مخالفتها الذي لو حدث لاعتبر خروجا عن مبدأ المشروعية، وجعلت بذات الوقت - غالبا - ان تشترك السلطة التشريعية مع الحكومات أو السلطة التنفيذية عموما بإدارة مثل هذه الظروف [٢]، لأنها تعتبر احد أهم الأمور وأخطرها، ولذلك تحرص دساتير الدول المختلفة على عدم منح هذه السلطة بصورة منفردة للسلطة التنفيذية، وعادة ما تكون هذه السلطة مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما لم ينص الدستور على انفراد البرلمان بها [٣].

ولتوضيح ذلك سنقسم الموضوع هنا إلى فرعين الأول: لتبيان السلطات الواسعة للسلطة التنفيذية في مثل هذه الظروف، والثاني: لدور البرلمان واشتراكه مع السلطة التنفيذية في إدارتها.

الفرع الأول: تمتع السلطة التنفيذية بسلطات واسعة في حالتي الحرب والطوارئ

بداية لا بد لنا من تبيان مفهوم كل من حالتي الحرب والطوارئ بشكل عام ثم استعراض مدى صلاحيات السلطة التنفيذية عند وقوع كل منها.

فحالة الحرب تمثل احد صورتين الأولى الحرب الدفاعية وهي الحرب التي تدافع الدولة بها عن نفسها ضد عدوان خارجي، وتكون حرب مشروعة تستند إلى حق الدولة في الدفاع عن نفسها على وفق قواعد القانون الدولي، في حين الحرب الهجومية على العكس من ذلك تمثل اعتداء يوصف بالعمل غير المشروع. بينما حالة

---

[١] المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥.

[٢] د. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار النهضة العربية،القاهرة، ٢٠٠٥، ص٢ ١١.

[٣] د. صبري السنوسي، مصدر سابق، ص ٧٦.

الطوارئ التي تصنف كذلك بأنها حالة استثنائية فلا تتمثل إلا في أنها حدث مفاجئ ومضر يعصف بالبلاد يستحيل التصدي له وتفاديه وفقا للقواعد القانونية المعمول بها في الظروف العادية [١].

وان الحالتين أعلاه أو الحالات الاستثنائية هذه تستلزم وجود نظام قانوني خاص يتكون من قواعد تشريعية مخصصة لمواجهة ظروف استثنائية تهدد الدولة ككل، بحيث تُمنح معه السلطة التنفيذية سلطات معينة تفوق السلطات التي تتمتع بها في الظروف العادية، تكون وفقا لقواعد دستورية محددة تضمن سلوك السلطة التنفيذية وتخضعها لرقابة السلطة التشريعية وإشراكها فيها مع إمكانيتها في تقييد السلطة التنفيذية على الأقل بالقدر الذي يمثل الضوء الأخضر لتوجهاتها كسلطة تنفيذية تملك زمام المبادرة للتصدي لمثل هذه الظروف بالشكل الذي سيضفي المشروعية على ما تقوم به من أعمال [٢].

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نصت المادة ١٦ على انه " إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها، أو تنفيذ تعهداته الدولية، مهددة بخطير جسيم وحالٍ، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات الدستورية العامة عن مباشرة مهامها المعتادة، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير والاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، بعد استشارة الوزير الأول رئيسي المجلسين وكذا المجلس الدستوري استشارة رسمية. ويقوم رئيس الجمهورية بإبلاغ هذه التدابير إلى الأمة في رسالة. ويجب أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الإرادة الرامية إلى منح السلطات العامة الدستورية، في اقصر الاجال الممكنة الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها. ويتم أخذ رأي المجلس الدستوري في هذه التدابير. ويجتمع البرلمان بحكم القانون. ولا يمكن حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية. يجوز لرئيس الجمعية الوطنية او رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين شيخاً، بعد ثلاثين يوماً من ممارسة السلطات الاستثنائية، اللجوء إلى المجلس الدستوري بهدف بحث ما أذا كانت الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى مازالت مستوفية. ويعلن المجلس في أقرب وقت عن رأيه. وللمجلس وبقوة القانون ان يشرع في بحث هذه الشروط ويعلن عن رأيه في غضون

---

[١] وقد اختلفت الآراء في طبيعة حالة الطوارئ، فذهب اتجاه إلى انها قرار إداري يخضع لرقابة القضاء وذلك لعدم وجود حكم قضائي لاعتبارها من أعمال السيادة، في حين ذهب اتجاه آخر الى ان قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة وذلك لدخوله ضمن الاعمال المتعلقة بأمن الدولة. ينظر د. عزه مصطفى حسني، مسؤولية رئيس الدولة (دراسة مقارنة) النظام الفرنسي، النظام المصري، النظام الإسلامي) ، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٠٧.

[٢] ينظر د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مصدر سابق، ص ٣٢٠. ود. عبد الحميد الشواربي ود. شريف جاد الله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص٦٢ - ٦٤.

(٦٠يوماً) من ممارسة السلطات الاستثنائية وفي أي وقت بعد هذه المدة " [١].

وكذلك ما ورد في المادة ٣٦ من انه " تعلن الأحكام العرفية بمرسوم في مجلس الوزراء. ولا يجوز تمديدها لأكثر من اثنتي عشر يوما الا بإذن من البرلمان ". [٢].

ومن هنا يتبين لنا حجم السلطات الواسعة التي يتمتع بها - رئيس السلطة التنفيذية في حالة الطوارئ – بحيث هو من يملك سلطة تقدير الحالة التي تؤشر وجود تهديد أو خطر جسيم لا يمكن توقيه بالوسائل العادية [٣] ،عند وقوع الخطر أو الحالة التي تهدد مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ التزامات الدولة، كما إن له إطالة أمد حالة الطوارئ وتقدير طول مدتها [٤]. كما يلاحظ إن الرئيس هنا يحل محل السلطات العامة في الدولة من تشريعية وتنفيذية ليتخذ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لمعالجة الأزمة،لذلك يرى بعض الفقه ان الأمة تتجسد في شخصه واليه ترجع الأمور طوال هذه المدة الاستثنائية [٤].

ومن الجدير بالذكر إن التشريع الفرنسي قد نظم حالة طوارئ أخرى اسماها حالة الاستعجال بموجب قانون خاص هو قانون الاستعجال لسنة ١٩٥٥ وقد صدر الأمر رقم ١٥ لسنة ١٩٦٠ بتطبيق قانون الأهلية رقم ٤ لسنة ١٩٦٠ الذي أصبح للحكومة بموجبه سلطة إعلان حالة الاستعجال دون اللجوء للبرلمان، على ان لا تمتد أكثر من اثني عشر يوما إلا بعد موافقة البرلمان[٥]، وكذلك نصت المادة الثالثة من القانون على انه في

---

(١) أضيفت الفقرة الأخيرة ضمن المادة (١٦) بموجب التعديل الدستوري رقم ٧٢٤ – ٢٠٠٨ الصادر في ٢٣ من تموز ٢٠٠٨. ينظر د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ٢٤٦.

(٢) لقد ترك الدستور الفرنسي بيان الأسباب التي تؤدي الى اعلان الأحكام العرفية لكن البرلمان الفرنسي شرع قانون لتنظيم أحكامها في ٩ اغسطس سنة ١٨٤٩ والمعدل بموجب قانون ٣ ابريل ١٨٧٨ والذي عدل بموجب القانون الصادر في ٢٧ابريل ١٩١٦، إذ نص القانون في المادة الأولى منه على ان (لا يجوز إعلان الأحكام العرفية الا في حالة وجود خطر داهم ناشئ عن وجود حرب خارجية أو تمرد مسلح....) ينظر د. محمود ابو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، القاهرة، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٠، ص٢٨٣.

(٣) ينظر د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٤) ينظر د. وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ١٨٢ ٠

(٤) Geroges Burdeaw , Droit Constitutionnel , 21Edition , Par Francis Haman , Paris , 1988 , p642.

(٥) فقد نصت المادة (٢) من قانون الاستعجال لسنة (١٩٥٥) على عدم جواز إعلان حالة الاستعجال الا بقانون، وهو ما كان يجعل إعلان حالة الاستعجال مجالا محفوظا للمشرع وحده فقط، رغم ان دستور عام ١٩٥٨ لم ينص صراحة على ذلك، ولكنه يفهم من المجالات

حالة استقالة الحكومة او حل الجمعية الوطنية تصبح حالة الاستعجال كأن لم تكن وذلك بعد مضي ١٥ يوماً من هذا التاريخ (تاريخ استقالة الحكومة) وذلك ما لم يتم تجديدها من الحكومة الجديدة في خلال هذه الفترة مما يعني ان للبرلمان حق إلغاء هذا الإعلان وذلك بأثر رجعي [١].

وعليه يعود حق تقدير حالة الاستعجال (الطارئة) للحكومة وحدها، وليس للبرلمان أن يتدخل في مسألة تنفيذها، إلا إن للأخير مجال قانوني آخر يمكنه من محاسبة الحكومة من خلال تحريك مسؤوليتها [٢].

أما في حالة الحرب فيكون لرئيس الدولة الذي يمثل بذات الوقت القائد العام للقوات المسلحة، سلطات حقيقية وواسعة في الدفاع عن الأمة عبر رئاسته للقوات المسلحة هذه بموجب النصوص الدستورية [٣].

فالدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ قد نظم في المادتين ٢٠ و ٣٥ إعلان الحرب وقيادة القوات المسلحة، اذ نصت المادة ٢٠ على أنه " تحدد الحكومة السياسة الوطنية وتديرها وهي تهيمن على الإدارة والقوات المسلحة..." [٤].

وكذلك المادة ٣٥ على انه " تعلن الحرب بإذن من البرلمان. تُعلِم الحكومة البرلمان بقرارها الذي يسمح للقوات المسلحة بالتدخل في الخارج في ظرف ثلاثة ايام من بداية التدخل على الاكثر وتوضح الاهداف المبينة لذلك. ويمكن ان يترتب على هذا الإعلام فتح مناقشة لا يتبعها أي تصويت...، فاعلان قرار الحرب هنا يستلزم صدور قرار بشأنها من قبل البرلمان [٥]، مما يعني تقيد حق السلطة التنفيذية في إعلان الحرب واتخاذ

المحجوزة للمشرع طبقا لنص المادة (٣٤) إن إعلان حالة الاستعجال من اختصاص البرلمان، حيث نصت المادة (٣٤) من الدستور على أن (... ويحدد القانون المبادئ الاساسية للتنظيم العام للدفاع الوطني...).وقد تغير هذا الوضع حسب الأمر اعلاه. ينظر د. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مصدر سابق، ص ٤٣٠.

[١] د. صبري محمد السنوسي، مصدر سابق، ص ٧٢. ود. عزه مصطفى حسين، المصدر السابق، ص ١٠٦.

[٢] ينظر د. اسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ٣٢٨.

[3] Claude Leclercq , Institution politque et dorit constitusionnel ,libraies techniques ,librare de la cour de cassation 27 ,place dauphine 76001, 1979, p. 313.

[٤] ينظر د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص٤٦٩.

[٥] د.ادمون رباط، مصدر سابق، ص٣٧٤ ود. زهير شكر، مصدر سابق، ص٣١٠ .

الإجراءات بشأنها،، كما يلاحظ بان الدستور الفرنسي الحالي لم يفرق بين نوعي الحرب [١] الدفاعية من الهجومية، فاعلان الحرب الدفاعية يجب أن يتخذ بأقصى سرعة ممكنة بعيداً عن التقيد بإجراءات الحصول على أذن من البرلمان، عكس الحرب الهجومية التي تتطلب قرار صائب ومدروس [٢]

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد نظم كل من حالتي الطوارئ والحرب [٣] بجعل سلطتيها بيد رئيس الجمهورية وفق شروط معينة [٤]، نتناولها وفق الشكل التالي:

أولا : في حالة الطوارئ

نصت المادة ٧٤ من الدستور المصري [٥] على انه " لرئيس الجمهورية أذا قام خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية او سلامة الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري. ان يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما أتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها، ولا يجوز حل مجلس الشعب في أثناء ممارسة هذه السلطات [٦].

أما إعلان حالة الطوارئ فقد اسند الدستور سلطة إعلانها إلى رئيس الجمهورية [٧]، حيث نصت المادة ١٤٨ من الدستور بعد اخر تعديل في سنة ٢٠١١ وكما جاء في المادة ٥٩ من الإعلان الدستوري المقرر من قبل المجلس العسكري المصري انه " يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء، حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال السبعة أيام التالية ليقرر ما

([١]) د. عزه مصطفى حسني، مصدر سابق، ص٥٢.

([٢]) ينظر. د. اندريه هوريو، مصدر سابق، ص ٤١٨.

([٣]) ينظر د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، الاسكندرية، منشاة المعارف، ١٩٨٢، ص٣٢٤-٣٢٦، ود. فتحي فكري، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٥٥٤. و فؤاد عبد النبي حسن فرج، المصدر نفسه، ص٢٨١ – وما بعدها

([٤]) ينظر د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص٥٤٠.

([٥]) ينظر مجدي محمود محمود القاضي، مصدر سابق، ص ٢٢٣ وما بعدها. وعلي سعد عمران، مصدر سابق، ص١٧٦.

([٦]) المادة معدلة بموجب تعديل سنة ٢٠٠٧.

([٧]) أعلنت حالة الطوارئ في مصر منذ سنة ١٩٥٦-١٩٦٤،ثم من ١٩٦٧-١٩٨٠، ثم من سنة ١٩٨١حتى تغير النظام المصري بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، وفي ذات المعنى ينظر د.عبد الحميد الشواربي وشريف جاد الله، المصدر السابق، ص٤٥ وما بعدها.

يراه بشأنه فإذا تم الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له ويجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ وفى جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تجاوز ستة أشهر ولا يجوز مدها إلا بعد استفتاء الشعب وموافقته على ذلك. " [١].

ومن الناحية التشريعية فقد صدر القانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ وعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢ ليضع الأسباب والشروط الخاصة بإعلان حالة الطوارئ التي قد تحدث في البلاد.

حيث نصت المادة الثانية منه بأن " يكون إعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها بقرار من رئيس الجمهورية، ويجب ان يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ على أولا: بيان الحالة التي أعلنت بسببها، ثانيا تحديد المنطقة التي تشملها، ثالثا: تاريخ بدء سريانها ومدة سريانها، ويجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال الخمسة عشرة يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه وإذا كان المجلس منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، وإذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه، او عرض ولم يقره المجلس، اعتبرت حالة الطوارئ منتهية، ولا يجوز مد المدة التي يحددها قرار إعلان حالة الطوارئ إلا بموافقة مجلس الشعب، وتعتبر حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا لم تتم هذه الموافقة قبل نهاية المدة .[٢]

ومن خلال هذه النصوص الدستورية والقانونية يتضح لنا بان رئيس الجمهورية هو من يملك سلطة إعلان حالة الطوارئ كما له اتخاذ الإجراءات السريعة والعاجلة لمواجهة حالة الطوارئ والتصدي لأخطارها [٣]. فضلا عن كونه صاحب الاختصاص في تقدير الحالة وتكييفها فيما اذا كانت حالة طوارئ ام لا بالخصوص

---

[١] تم إقرار تعديل المادة (١٤٨) من الدستور بموجب الاستفتاء الشعبي في ١٩ آذار ٢٠١١. ويلاحظ إن التعديل قد ابقى على صلاحية الرئيس ذاتها إلا انه استبدل فقط موافقة مجلس الشعب بموافقة الشعب نفسه عبر استفتاء عام عند إعلانه لحالة الطوارئ.

[٢] ينظر د. أحمد سلامة بدر، المصدر السابق، ص٥٤٠.

[٣] والواقع العملي للنظام السابق في مصر كان يدل على تأثير كبير على شاغلي مراكز الدولة العليا بالإضافة الى عدم وجود رقابة سياسية فاعلة أو حقيقية وان قرار إعلان حالة الطوارئ بشكل خاص انما هو اثر سيطرة الحزب الحاكم على جميع مفاصل الدولة ومن اجل احكام هذه السيطرة لا غير .

وانه يملك عادة اكبر كتلة برلمانية، مما يشير إلى تمتعه بسلطات واسعة نسبيا في حالة إعلان الطوارئ [١].

ثانيا: في حالة الحرب

نصت المادة ١٥٠ من الدستور على انه " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب " [٢].

ووفقا للنص أعلاه فان اختصاص إعلان الحرب يكون لرئيس الدولة وهو من يتولى مهمة إعلانها بعد موافقة مجلس الشعب كما سيأتي تفصيله في الموضوع القادم، من جهة أخرى فان مصطلح إعلان الحرب هنا قد شمل كل من الحرب الهجومية والحرب الدفاعية على حد سواء، حيث لم يميز هذا النص بينهما وان الحرب الحديثة وتقنياتها لا تسمح للدولة في حالة الاعتداء عليها الانتظار حتى عرض المسالة على البرلمان، مما يشكل تهديداً حقيقيا للدولة، ولهذا فانه من غير المعقول المساواة بين الحرب الهجومية و الحرب الدفاعية [٣]، فالمتعارف عليه إن الحرب خدعة تلعب فيها المفاجئات دورا هاما في تحيد الطرف المنتصر [٤]، مما جعل بعض الفقه يشير إلى وضع تبريرات اخرى تجيز لرئيس الدولة إعلان الحرب الدفاعية لرد العدوان دون انتظار موافقة البرلمان على اساس نظرية الضرورة أو القسم الذي أداه الرئيس حال تسنمه المنصب [٥].

أما في العراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٦١ على انه " يختص مجلس النواب بما يأتي:... تاسعاً: أ ـ الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلبٍ مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ب ـ تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقةٍ عليها في كل مرة.

---

[١] ينظر د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري (أساس السلطة السياسية في البلاد)، ط ٣، مطابع السعدني، مصر، ٢٠١٠، ص ٢٠٠.

[٢] وقد ونصت المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على انه (تكون موافقة مجلس الشعب على اعلان الحرب طبقا للمادة (١٥٠) من الدستور، في جلسة سرية عاجلة يعقدها المجلس بناء على طلب رئيس الجمهورية).

[٣] د. صبري محمد السنوسي، مصدر سابق، ص ١٦٢.

[٤] ود. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٦٩٠.

[٥] ينظر د. صبري السنوسي، المصدر نفسه، ص ١٦٣. ود. يحيى الجمل، النظام الجمهوري في جمهورية مصر العربية، مصدر سابق، ص٢١٦-٢١٧.

ج ـ يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

د ـ يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

وهنا لم يفرق النص بين كل من حالة الحرب وحالة الطوارئ، كما لم يميز النص بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية عند تخويل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء صلاحية إعلان الحرب، أي إن هذا النص ترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مشتركين بتقدير الحالة وتقديم الطلب إلى مجلس النواب اثر هذا التقدير.

فإذا ما تمت موافقة مجلس النواب على الطلب عندها يتم تحقق حالة الحرب أو الطوارئ،[١] وهنا كان الأوفق بالمشرع الدستوري أن يحدد من الذي يختص بإعلان الحرب الهجومية ومن الذي يختص بإعلان الحرب الدفاعية [٢] فالحرب الهجومية هي التي يجب أن يوافق مجلس النواب على إعلانها، بينما الحرب الدفاعية يكون إعلانها من قبل رئيس الوزراء من دون الحاجة إلى موافقة مجلس النواب ابتداء، كونه القائد العام للقوات المسلحة، وهو القائد الميداني للقوات الدفاعية وقطعاتها التي عادة ما تكون مستعدة مسبقا لأي عدوان تمتلك معه أمر عسكري بالرد المباشر من دون حتى تاكيده من شخص القائد العام للقوات المسلحة.

فالحرب الدفاعية وفق منهج الحروب الحديثة لا ينفع معها انتظار أي مقدار من الوقت الذي قد تتطلبه

---

[١] ينظر استاذنا د. رافع خضر صالح شبر، فصل لسلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق ص٨٥ وما بعدها.

[٢] لم تميز الدساتير العراقية السابقة بين الحرب الهجومية والدفاعية وإنما كانت السلطة التنفيذية من ينفرد بمباشرة صلاحية إعلان الحرب منذ صدور دستور ١٩٢٥ وحتى إعداد مشروع دستور العراق لعام ١٩٩٠ اذ نصت المادة ٢٦ الفقرة ٩ من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ على إن للملك القيادة العليا لجميع القوات وهو يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الوزراء) وان أول حرب أعلنت رسميا كانت في ١٣ /كانون الثاني /١٩٤٣ عندما اصدر الوصي على العرش الامير عبد الاله ارادة ملكية اعلن فيها وجود حالة الحرب بين العراق و الدول الاخرى اما دستور ١٩٥٨ فلم يتطرق الى جهة مختصة باعلان الحرب في حين أعطى دستور ٤ نيسان١٩٦٣ لمجلس قيادة الثورة اعلان الحرب وقبول الصلح (الفقرة ٣ المادة ٢) اما دستور ٢٩ نيسان فقد أعطى للمجلس الوطني لقيادة الثورة سلطة اعلان التعبئة العامة وإعلان الحرب (الفقرة ج من المادة ٣) وجاء في المادة ٤٣ من دستور ١٩٧٠المعدلة يمارس مجلس قيادة الثورة بأغلبية أعضائه الصلاحيات التالية (ب) (إعلان التعبئة العامة جزئيا او كليا وإعلان الحرب...)

إجراءات موافقة البرلمان والدعوة لانعقاده، فضلا عن احتمال عنصر المباغتة الذي قد يحدث ويحول دون إمكانية انعقاد البرلمان [١] في حالة وجوده، أما اذا لم موجودا فالأمر سيكون أكثر تعقيدا وما من نص أشار اليه الدستور حول ذلك، كما كان من الأولى برأينا أن يقصر المشرع الدستوري اشتراط أغلبية الثلثين على إعلان الحرب لخطورتها، والاكتفاء بالأغلبية المطلقة لإعلان حالة الطوارئ [٢].

من جانب آخر يؤخذ هنا على حالة إشراك رئيس الجمهورية [٣] مع رئيس مجلس الوزراء في الطلب لمجلس النواب الموافقة على إعلان الحرب انه قد خلق ازدواجا في القيادة لهذه المؤسسة الخطيرة وأسس لما قد يشكل إرباكا للأوضاع وقت الحالات الاستثنائية [٤]، فرئيس مجلس الوزراء والقائد العام للقوات المسلحة هو صاحب الاختصاص الفعلي في قيادة القوات المسلحة، فضلا عن إن قواعد النظام السياسي البرلماني عادة ما تجعل من الوزارة من يحتل مركز الصدارة [٥]، وهو بهذا الإشراك لم يجعل من رئيس الوزارة في موقع الصدارة بل قيده بقيد كبير يفقده لجزء مهم من موقع صدارته المفترض هذا، مما يشير إلى عدم دقة المشرع الدستوري – في اتجاهه للأخذ بالنظام البرلماني - في مسالة إشراك رئيس الجمهورية في تقديم طلب الموافقة على إعلان الحرب هذا حيث من الممكن أن لا يوافق الرئيس على الاشتراك فيه، الأمر الذي يشل من سلطة رئيس مجلس الوزراء والقائد العام للقوات المسلحة من اتخاذ التدابير اللازمة لتفادي ضرر الحرب.

---

[١] د.محمد عبد المطلب الخشن، مصدر سابق ص١٧٤و ١٧٨ و١٨٠.

[٢] يطبق نظام الاحكام العرفية في حالة الحرب وهو نظام خطير على مجمل النظام في الدولة وحرية وحقوق افرادها. ينظر ينظر د.عبد الحميد الشواربي ود. شريف جاد الله، مصدر سابق، ص٤٥ وما بعدها.

[٣] نصت المادة (٧٣) يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الاتية تاسعا (القيام بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريفية والاحتفالية) ونصت المادة (٧٨) من الدستور ان (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر على السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة...) وبموجب النصين (٧٣) و(٧٨) يرى البعض ان الدستور قد فصل بين الاختصاص الشكلي للقيادة العامة للقوات المسلحة والاختصاص الفعلي لرئيس مجلس الوزراء) ينظر استاذنا د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٨٥.ينظر د. لطيف مصطفى امين، مصدر سابق، ص١٤٠.

[٤] ينظر استاذنا د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٨٥.

([٥] استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٢٦.

المطلب الثاني: تقييد البرلمان للسلطة التنفيذية في استخدام سلطتها الاستثنائية وتحديده لمشروعية إجراءاتها

اعتمدت اغلب دساتير دول العالم المعاصر المختلفة أسلوب تقييد البرلمان للسلطة التنفيذية في مجال إعلان حالتي الحرب والطوارئ، لتحقيق نوع من الرقابة وتفحص مشروعية أعمالها أولا والتعاون والتوازن ثانيا، أي من اجل عدم انفراد السلطة التنفيذية بمثل هذه الصلاحيات المهمة والخطيرة حتى صارت عملية الاشتراك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إدارة مثل هذه الظروف الاستثنائية أمرا مسلما به [١].

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نظم الدستور كل من حالتي الحرب والطوارئ وحالة أخرى اسماها بالاستعجال كحالات استثنائية تكون جميعا بيد السلطة التنفيذية على الشكل الذي تقدم تفصيله في الموضوع السابق، إلا إن ذلك لم يكن من دون قيود رافقت اختصاص السلطة التنفيذية [٢]، فقد ورد في المادة ١٦ انه "... يتخذ رئيس الجمهورية التدابير والإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، بعد استشارة الوزير الأول رئيسي المجلسين وكذا المجلس الدستوري استشارة رسمية. ويقوم رئيس الجمهورية بإبلاغ هذه التدابير إلى الأمة في رسالة. ويجب أن تكون هذه التدابير مستوحاة من إلا رادة الرامية إلى منح السلطات العامة الدستورية، في اقصر الآجال الممكنة الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها. ويتم أخذ رأي المجلس الدستوري في هذه التدابير. ويجتمع البرلمان بحكم القانون. ولا يمكن حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية. يجوز لرئيس الجمعية الوطنية او رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين شيخاً، بعد ثلاثين يوماً من ممارسة السلطات الاستثنائية، اللجوء إلى المجلس الدستوري بهدف بحث ما أذا كانت الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى مازالت مستوفية. ويعلن المجلس في أقرب وقت عن رأيه. وللمجلس وبقوة القانون ان يشرع في بحث هذه الشروط ويعلن عن رأيه في غضون (٦٠يوماً) من ممارسة السلطات

---

(١). د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مصدر سابق، ص ٣٢٠. وينظر في ذات المعنى :

A W Bradley and R D Ewing , constitutional and administrative Law , 14 edition , pearson , Longman , 2008 , p.1415.

(٢) د. رأفت فوده، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، مصدر سابق، ص٤٣٦ وما بعدها.

الاستثنائية وفي أي وقت بعد هذه المدة " [١]

وهنا يترتب على رئيس الجمهورية عدة قيود عليه بموجبها أن يقوم باستشارة رئيس الوزراء ورئيسي المجلسين (مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية) والمجلس الدستوري قبل مباشرة سلطاته الاستثنائية [٣]، كما يجتمع البرلمان بحكم القانون لا بدعوة منه، وان لا يحل الجمعية الوطنية طيلة فترة حالة الظرف الاستثنائي، فضلا عن إمكانية أي من رئيسي مجلسي البرلمان أو ٦٠ عضوا من أي من المجلسين بعد ثلاثين يوماً من ممارسة السلطات الاستثنائية، اللجوء إلى المجلس الدستوري بهدف البحث والتيقن فيما أذا كانت الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة ١٦ هذه مازالت متحققة وان الرئيس يعمل بموجبها أم لا، كما يجب على المجلس ان يعلن في أقرب وقت عن رأيه في الطلب الصادر من جهة البرلمان هذا [٤].

ومن جهة أخرى فقد نصت المادة ٣٦ من الدستور بأنه " تعلن الأحكام العرفية بمرسوم في مجلس الوزراء، ولا يجوز تمديدها لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان ".

فالمشرع الدستوري هنا قد قيد السلطة التنفيذية بمدة محددة لضمان عدم تعسفها في استخدام حالة الطوارئ التي قد يؤدي استخدامها من دون قيد إلى انتهاك الحقوق والحريات، لذلك أوجبت النص هذا الرجوع إلى البرلمان لطلب مدها إذا احتاج الأمر إلى ذلك، لإتاحة الفرصة للبرلمان بتقدير الأوضاع فيما إذا كانت تتطلب فترة أطول أم لا، بجانب تقييمه لاستخدام السلطة التنفيذية لهذه السلطة خلال الاثنى عشر يوما والتأكد من سلامة استخدام السلطة التنفيذية لهذه السلطة بالصورة الملائمة، وهنا يختلف الأمر عنه في حالة لجوء رئيس الدولة إلى إعلان المادة (١٦) اعلاه [٢].

من جانب آخر نرى بان الدستور الفرنسي قد نظم قيدا آخر في حالة الطوارئ التي اسماها بحالة الاستعجال، حيث نصت المادة الثانية من قانون الاستعجال ٣ نيسان ١٩٥٥ على عدم جواز إعلان حالة الاستعجال إلا بقانون، وهو ما كان يجعل إعلان حالة الاستعجال مجالا محفوظا للمشرع وحده فقط، رغم ان دستور عام ١٩٥٨ لم ينص صراحة على ذلك، ولكنه يفهم من المجالات المحجوزة للمشرع طبقا لنص المادة

---

(١) أضيفت الفقرة الأخيرة ضمن المادة (١٦) بموجب التعديل الدستوري رقم ٧٢٤ – ٢٠٠٨ الصادر في ٢٣ من تموز ٢٠٠٨ . ينظر د. محمد ابراهيم خيري الوكيل، مصدر سابق، ص٢٨. ود. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ٢٤٦.

[٣] د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٠٧ .

[٤] د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة والرقابة القضائية عليها، مصدر سابق، ص ١٨٤

[٢] ينظر د. وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ١٨٢ .

٣٤ إن إعلان حالة الاستعجال من اختصاص البرلمان[١]، فقد نصت المادة ٣٤ هذه على أنه "..يحدد القانون القواعد المتعلقة بما ياتي:.... التنظيم العام للدفاع الوطني..."، إلا إن ذلك لم يستمر حيث تغير الوضع وفق الأمر الصادر في ١٥ نيسان ١٩٦٠ الذي قضى بتطبيق قانون الأهلية في ٤ شباط ١٩٦٠، وسمح للحكومة بموجبه حق إعلان حالة الاستعجال دون اللجوء للبرلمان، على أن لا تمتد لأكثر من اثنتي عشر يوما إلا بعد موافقة البرلمان، في حالة استمرار الحكومة بممارسة مهامها [٢]، أما في حالة استقالة الحكومة او حل الجمعية الوطنية فتصبح حالة الاستعجال كأن لم تكن وذلك بعد مضي ١٥ يوماً من هذا التاريخ (استقالة الحكومة) وذلك ما لم يتم تجديدها من الحكومة الجديدة في خلال هذه الفترة [٣]، مما يشير إلى إن للبرلمان حق إلغاء هذا الإعلان بأثر رجعي، الأمر الذي يعني وجود إمكانية قانونية واضحة وصريحة للبرلمان بتقييد الحكومة في حالة الاستعجال هذه [٤]،إلى جانب حقه كسلطة تشريعية بمحاسبة الحكومة وتحريك مسؤوليتها السياسية والجنائية [٥].

أما في حالت الحرب فقد أشارت المادة ٢٠ و ٣٥ لموضوع إعلانها وقيادة القوات المسلحة، بحيث تكون الحكومة وفقا للمادة ٢٠ "... مسؤولة أمام البرلمان وفقا للشروط وتبعا للإجراءات المنصوص عليها في المادتين ٤٩ و٥٠..." [٦]، بالوقت الذي أشارت المادة ٣٥ إلى أنه " تعلن الحرب بإذن من البرلمان... ".

فهنا قُيدت السلطة التنفيذية حال توجه إرادتها لإعلان الحرب باستحصال ترخيص أو إذن مسبق من البرلمان لتحقق مشروعية إعلانها للحرب [٧] من دون أن يكون هناك تمييز بين كل من نوعي الحرب

---

[١] د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٦٤٥ – ٦٤٦.

[٢] د. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري: مصدر سابق، ص ٤٣٠.

[٣] المادة (٣) من قانون الأهلية ٤ شباط ١٩٦٠.

[٤] د. صبري محمد السنوسي، مصدر سابق، ص ٧٢. ود. عزة مصطفى حسين، مصدر سابق، ص ١٠٦.

[٥] د. إسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ٣٢٨.

[٦] ورد في المادة ٤٩ بأنه "... تحرك الجمعية الوطنية مسؤولية الحكومة بالاقتراع على الاقتراح بلومها. ولا يمكن عرض مثل هذا الاقتراح إلا إذا وقعه عشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل...". أما المادة ٥٠ فقد ورد فيها "... يجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة الى رئيس الجمهورية اذا وافقت الجمعية الوطنية على الاقتراح بلوم الحكومة،..."

[٧] د.ادمون رباط، مصدر سابق، ص٣٧٤.

الهجومية والدفاعية [١]، رغم إن إعلان الحرب وتأجيلها واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها يقتضي نوع من السرعة والمفاجئة وان التقيد بإجراءات الحصول على أذن من البرلمان [٢] من شانه أن يفشل هذه الميزة العسكرية الفنية، مما يشير بوضوح إلى إرساء الدستور الفرنسي لقيود فعلية أو جوهرية أمام السلطة التنفيذية في الحالات الاستثنائية [٣]، من خلال إذن البرلمان بإعلان الحرب تحت أي ظرف من الظروف.

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد اوجب نص المادة ١٤٨ بانه " يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين بالقانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية، ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس منحلا فيعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة..."، وذات الأمر مع شيء من التغيير اوجب التعديل الدستوري الأخير لهذه المادة على انه " يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء، حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال السبعة أيام التالية ليقرر ما يراه بشأنه فإذا تم الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له ويجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ وفى جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تجاوز ستة أشهر ولا يجوز مدها إلا بعد استفتاء الشعب وموافقته على ذلك"(٤).

وهنا رفع المشرع الدستوري في هذا التعديل من حجم القيد الوارد على رئيس الجمهورية عند إعلانه حالة الطوارئ فبدل الخمسة عشر يوما أصبحت سبعة أيام كما حدد مدتها بان لا تتجاوز ستة أشهر إلا من خلال استفتاء شعبي عام، بالإضافة إلى بقاء العمل بالقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم (٣٧)

---

[١] د. عزه مصطفى حسني، مصدر سابق، ص٥٢.

[٢] د. زهير شكر، مصدر سابق، ص ٣١٠. ود. عزة مصطفى حسني، المصدر نفسه، ص ٥٣.

[٣] د.حسن ضياء ألخلخالي، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف،٢٠٠٦، ص٨٤.

[٤] اقر التعديل بموجب الاستفتاء الشعبي الجاري في ٢٠١١/٣/١٩ وفق النص الذي جاء في المادة ٥٩ من الإعلان الدستوري المقرر من قبل المجلس العسكري المصري.

لسنة ١٩٧٢ الذي يبين أسباب وشروط إعلان حالة الطوارئ [١]، حيث نصت المادة الثانية منه بأن " يكون إعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها بقرار من رئيس الجمهورية، ويجب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ على أولا: بيان الحالة التي أعلنت بسببها، ثانيا: تحديد المنطقة التي تشملها، ثالثا: تاريخ بدء سريانها ومدة سريانها....

ومما تقدم أعلاه من نصوص دستورية وقانونية تتبين لنا القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية عند ممارسته لصلاحياته في إعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها من خلال تحديده بسقف زمني ومدة سريان لا يمكن له تجاوزها بإرادته المنفردة دون تدخل مجلس الشعب لما دون الستة اشهر ورأي الشعب باستفتاء لما يزيد عن الستة اشهر من جهة ومن جهة اخرى الالتزام ببيان الأسباب والشروط التي أشار إليها القانون أعلاه من بيان الحالة وتحديد المنطقة وتاريخ بدأ ومدة سريانها [٢].

وفيما يتعلق بحالة الحرب فقد نص الدستور المصري لسنة ١٩٧١ في المادة ١٥٠ على انه " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب ".

مما يشير إلى إن إعلان الحرب أمرا مشتركا بين كل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب [٣]، أي إن سلطة رئيس الدولة في موضوع قرار إعلان الحرب هنا مقيدة بوجوب موافقة مسبقة من الشريك القانوني للرئيس المتمثل بمجلس الشعب [٤]، وهنا يلاحظ إن النص قد اشترط موافقة مجلس الشعب على فرض وجوده على قرار الإعلان هذا، ولم يشر إلى مسالة عدم وجود المجلس الذي نظم هذه اسلوب موافقته في لائحته

---

[١] نصت المادة ٦٢ من الإعلان الدستوري الأخير أعلاه بأنه " كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الإعلان الدستوري يبقى صحيحا..،

[٢] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٠١. و د.عمرو احمد حسبو، مصدر سابق، ص ٢٧٥.

[٣] نصت المادة (١٥٠) من دستور مصري لسنة ١٩٧١.

[٤] د. محمد إبراهيم درويش، القانون الدستوري – النظرية العامة، الرقابة الدستورية، أسس النظام الدستوري المصري،ص٥٧٧. ود. محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص٢٨٨.

الداخلية من خلال قيامه بعقد جلسة سرية عاجلة [١].

كما يلاحظ إن النص اعلاه قد اغفل التمييز فيما إذا كانت تلك الحرب هجومية أم دفاعية أو تنفيذا لالتزام دولي بموجب اتفاق عام أو خاص [٢]، أما في حالة غياب المجلس فيرى بعض الفقه [٣] انه يحق للرئيس أن يقرر إعلان الحرب منفردا، على أن يعرض القرار بعد ذلك على مجلس الشعب الجديد وهذا هو النهج الذي اتبعه المشرع الدستوري في الكثير من الحالات التي يكون فيها المجلس منحلا عند حالات الضرورة والطوارئ[٤]. بينما في الوضع الأخير الذي رافق ثورة ٢٥ يونيو لسنة ٢٠١١ فقد قرر المجلس الأعلى في إعلانه الدستوري المستفتى عليه شعبيا في المادة (٥٣ مكرر١) على ان " رئيس الجمهورية يعلن الحرب بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة ". دون الإشارة إلى عرض الموضوع على مجلس الشعب الجديد، الذي كان يفترض في تقديرنا أن تتضمن المادة المكررة هذه الإشارة إلى أن يعرض الموضوع على المجلس الجديد وان اعتبر المجلس نفسه محل مجلس الشعب وحسب نص المادة (٦١) من إعلانه أعلاه: بانه "يستمر المجلس الأعلى للقوات المسلحة في مباشرة الاختصاصات المحددة فى هذا الإعلان وذلك لحين تولى كل من مجلسي الشعب والشورى لاختصاصاتهما وحتى انتخاب الرئيس ومباشرته مهام منصبه كلُ في حينه ".

أما في العراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ فيشترط على السلطة التنفيذية قبل إعلانها الحرب حصولها على

---

(١) أشارت المادة ١١٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على انه تكون موافقة مجلس الشعب على إعلان الحرب طبقا للمادة ١٥٠ من الدستور في جلسة سرية عاجلة يعقدها المجلس بناءً على طلب رئيس الجمهورية.

(٢) اخطر الرئيس المصري السابق مجلس الشعب والشورى على عزمه إرساله قوات عسكرية الى الكويت لتحريرها من غزو نظام صدام في العراق وقد وافق مجلس الشعب على إرسال القوات تنفيذا لاتفاقية الدفاع العربي المشترك وميثاق جامعة الدول العربية وقرارات الأمم المتحدة ومجلس الأمن. ينظر مضبطة مجلس الشعب الفصل التشريعي السادس الدور الأول مضبطة الجلسة العاشرة، بتاريخ ٢٦/كانون الثاني/١٩٩١. وكذلك عند إرسال قوات لحفظ السلام في السودان ضمن بعثة الامم المتحدة اعتبارا في اول حزيران ٢٠٠٥ ولمدة ستة سنوات ،فقد أرسل رئيس الجمهورية الى مجلس الشعب لأخذ موافقته. ينظر جريدة الجمهورية العدد(٥)، ٢٠٠٥، نقلا عن صبري محمد السنوسي، مصدر سابق، ص١٦٥.

(٣) د.اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية ،مصدر سابق، ص١٠٢١٠٤. ود.محمد قدري حسن :مصدر سابق، ص١٢٦

(٤) ينظر نص المادة (١٤٧) من الدستور المصري لعام ١٩٧١.

موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين [١]، كقيد للسلطة التشريعية على ممارسة السلطة التنفيذية في مثل هذه الحالة الاستثنائية [٢]، حيث تبنى المشرع الدستوري هنا اتجاه اشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في إعلان حالة الحرب عملا بمبدأ التعاون بين السلطتين [٣]، بجانب رغبة المشرع الدستوري في تحقيق حالة من التوازن بين السلطتين وحرصه على عدم تفرد – السلطة التنفيذية - بهذا الاختصاص، ومن الجدير بالذكر انه كان اتجاه أعضاء لجنة إعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ قبل إقراره لهذه المادة بان يقيد السلطة التنفيذية المركزية المختصة بإعلان حالة الحرب بموافقة كل من البرلمان الاتحادي وبرلمانات الأقاليم لكنه استقر في النهاية بعد نقاشات مطولة على إشراك السلطتين التشريعية والتنفيذية الاتحاديتين في ذلك وحسب عملا بقواعد النظام البرلماني [٤].

من جهة أخرى خول الدستور رئيس مجلس الوزراء ممارسة الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من أدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وفق قانون خاص ينظمه مجلس النواب لهذا الغرض [٥] حيث أضفى الدستور لمجلس النواب من خلال منحه الحق في تنظيم هذا القانون دورا اكبر في تقييد السلطة التنفيذية عند ممارسة صلاحيتها هذه، كما يلاحظ إن سلطة رئيس مجلس الوزراء مقيدة بأن يمارس هذه الصلاحيات بما لا يتعارض مع الدستور [٦]، كما إن إعلان الحرب وإنهاؤها يعود في النهاية إلى مجلس النواب، باعتبار الدستور قد اخذ بالرقابة البرلمانية على الإجراءات والتدابير التي يتخذها رئيس مجلس الوزراء أثناء مدة إعلان الحرب ،إلا انه يؤخذ على تنظيم الدستور لهذه الحالات الاستثنائية انه لم يتطرق إلى حالات عدم وجود البرلمان ! مما يجعلنا ان ندعوا المشرع العراقي إلى معالجة هذه الحالة وسد النقص الدستوري من خلال القانون الذي ينظم صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في حالة الحرب الذي أشار إليه الدستور.

---

[١] نصت المادة ٦١ على انه " يختص مجلس النواب بما يأتي... – تاسعا – أ. الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء.

[٢] أستاذنا د. رافع خضر صالح شبر، فصل لسلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق ص٨٥ وص١٠٢.

[٣] أستاذنا د. رافع خضر شبر، المصدر نفسه، ص ١٠١.

[٤] ينظر محضر اجتماع (لجنة إعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥) رقم (٢٣) في ٢٤ /٧/ ٢٠٠٥.

[٥] صبيح وحوح العطواني، مصدر سابق، ص ١٩٦-١٩٧.

[٦] نصت المادة ٦١ – تاسعاج على انه " يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان الحرب...وينظم ذلك بقانون ".

أما بالنسبة إلى إعلان حالة الطوارئ فالقيود البرلمانية على السلطة التنفيذية في هذه الحالة تتضح أيضا من خلال إن إناطة الدستور لرئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية المبادرة بتقديم طلب إلى مجلس النواب منوط ايضا بالحصول على موافقته بأغلبية الثلثين لإعلان هذه الحالة، وانه تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد على أن يوافق عليها من مجلس النواب في كل مرة وكذلك يخول رئيس مجلس الوزراء بموجب الدستور الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من أدارة شؤون البلاد في أثناء مدة حالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور[١] كما هو الأمر في حالة الحرب مما يثير تساؤل مهم هو هل ان القانون المطلوب تشريعه يجمع بين كل من حالتي الحرب والطوارئ ام يكون لكل حالة قانون بصورة منفردة؟ وهنا نرى وان كان ظاهر النص يشير إلى تشريع قانون يجمع بين الحالتين لكنه لا يوجد مانع من تشريع قانونين منفصلين لكل منهما.

ويلاحظ قيد آخر بخصوص حالة الطوارئ إن الدستور قد اخذ بنظام الرقابة البرلمانية على الإجراءات والتدابير المتخذة في حالة الطوارئ [٢] إذ ورد في البند تاسعا – د من المادة ٦١ أنه " يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء إعلان...حالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوما من انتهائها ".

ومن الناحية العملية لتطبيق حالة الطوارئ في العراق فقد أعلنت لأول مرة بعد سقوط نظام حكم حزب البعث المحظور إعلان حالة الطوارئ من قبل حكومة الدكتور اياد علاوي في البيان رقم (١) في ١ / ١ / ٢٠٠٤ [٣]، ثم استمر تمديد العمل به من قبل حكومة السيد الجعفري في البيان رقم ٧ لسنة ٢٠٠٥ [١]،

---

[١] المادة ٦١ – تاسعا – (أ) و (ب) و (ج) و (د).

[٢] استاذنا د.رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٨٥.

[٣] ورد نص البيان وفق الآتي : استنادا إلى الصلاحية المخولة لنا بموجب أحكام مادة (٢) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ وبناء على موافقة مجلس الرئاسة، ولاستمرار الظروف التي من اجلها أعلنت حالة الطوارئ. قررنا :

أولا : تمديد حالة الطوارئ في أنحاء العراق كافة عدا إقليم كردستان لمدة (٣٠) يوما.

ثانيا : على الجهات ذات العلاقة تنفيذ هذا البيان.

ثالثا : ينشر هذا البيان في الجريدة الرسمية.

الدكتور أياد هاشم علاوي

رئيس الوزراء

وكذلك قدم مجلس رئاسة الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في اول حكومة منتخبة وفق دستور سنة ٢٠٠٥ في ١٠ / ٥/ ٢٠٠٦ طلبا مشتركا إلى مجلس النواب طالبا فيه موافقة مجلس النواب على إعلان حالة الطوارئ لتردي الأوضاع الأمنية آنذاك حيث صوت المجلس بموافقة أغلبية الثلثين على ذلك الطلب [٢] ومدد العمل به لعدة مرات على مدى أكثر من سنة يصوت خلالها مجلس النواب في كل شهر على طلب التمديد [٣]، حتى حدثت اعتراضات موضوعية من عدد من النواب داخل المجلس على عدم تطلب الأوضاع الأمنية آنذاك إعلان حالة الطوارئ وبالتالي فقدان أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب مما جعل مجلس رئاسة مجلس

ينظر جريدة الوقائع العراقية رقم العدد: ٣٩٩٠ | تاريخ: ٢٠٠٤/٢٥/١٢ | رقم الصفحة: ١٣.

[١] نص البيان : استنادا الى الصلاحية المخولة لنا بموجب أحكام المادة ٢ من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ وبناء على موافقة مجلس الرئاسة ولاستمرار الظروف التي من اجلها أعلنت حالة الطوارئ قررنا :

مادة ١

تمديد حالة الطوارئ في أنحاء العراق كافة عدا إقليم كردستان لمدة ٣٠ يوما...

مادة ٢

ينشر هذا البيان في الجريدة الرسمية.

الدكتور إبراهيم الاشيقر الجعفري

رئيس مجلس الوزراء

ينظر الوقائع العراقية رقم العدد: ٤٠١٥ | تاريخ: ٢٠٠٦/١٧/١ | رقم الصفحة: ١٩.

[٢] ينظر محضر جلسة مجلس النواب رقم ٢٧ في ١٠ /٥ / ٢٠٠٦ من الفصل التشريعي الاول – السنة التشريعية الاولى.

[٣] نموذج نص طلب التمديد :

تحية واحتراماً

عملاً بأحكام المادة (٦١) تاسعاً – ب من الدستور ولاستمرار الظروف التي من اجلها أعلنت حالة الطوارئ يتقدم مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء الى مجلس النواب الموقر للموافقة على تمديد حالة الطوارئ المعلنة في أنحاء العراق كافة عدا اقليم كردستان لمدة ٣٠ يوماً ابتداءاً من ٢٠٠٦/١٠/١ مع الإشارة إلى إن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

لا زال ساري المفعول استناداً الى حكم المادة (١٣٠) من الدستور وسيمارس رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات المخولة له بموجب هذا الأمر لغاية تشريع قانون جديد وفقاً للمادة (٦١) تاسعاً فقرة – ج من الدستور.

النواب يطلب من المحكمة الاتحادية العليا [١] تفسير الفقرة (أ) و (ب) من البند (تاسعاً) من الدستور حول مفهوم أغلبية الثلثين ، وهل بأمكان المجلس تخويل مجلس رئاسة مجلس النواب بالموافقة على تمديد حالة الطوارئ طبقا لنص الفقرة (ب) من البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور عند تعذر تحقق الأغلبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) اعلاه؟ حيث اجابت المحكمة الاتحادية العليا [٢] إلى ان اغلبية الثلثين المقصودة في الفقرة (أ من البند _تاسعا) من المادة (٦١) من الدستور المطلوبة عند اعلان حالة الطوارئ هي اغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسة المنصوص عليها في الفقرة اولاً من المادة (٥٩) من الدستور لان المشرع لو أراد أغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب كافة لنص على ذلك كما هو وارد في البند اولاً من المادة (٧٠) والبند ثانيا من المادة (٩٢) من الدستور[٣].كما لا يمكن لمجلس النواب تخويل مجلس رئاسة مجلس النواب الموافقة على تمديد حالة الطوارئ وفق ما ورد في الفقرة (ب) من البند (تاسعا) من المادة (٦١) من الدستور عند تعذر تحقق الأغلبية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من نفس المادة، وان المحكمة الاتحادية العليا تجد ان الدستور لم ينص على امكانية تخويل هذه الصلاحية إلى هيأة رئاسة المجلس وان كان الامر يقتضي ذلك في حالة عدم تحقق الأغلبية المطلوبة، وفي حالة عطلة المجلس او انتهاء دورته مما يقتضي مراعاة ذلك عند الشروع بتعديل الدستور بوضع نص يتيح ذلك.

الفصل الثالث: اشتراك السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية

يتيح النظام البرلماني للسلطة التنفيذية الاشتراك في مجال عمل السلطة التشريعية كما للسلطة التشريعية مشاركتها في بعض أعمالها، من اجل تبادل التعاون بين السلطتين وتحقيق الرقابة، فالسلطة التنفيذية تساهم بالإجراءات الخاصة بتكوين السلطة التشريعية من جهة [٤]، ولها أن تباشر دورا معينا في الوظيفية التشريعية

---

(١) طلب مجلس النواب بكتابه المرقم ١٣٠ في ٢٠٠٦/١١/٢٩.

(٢) تفسير المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٧٨ / ت/٢٠٠٦ في ٦/ ١٢/ ٢٠٠٦.

(٣) نصت المادة ٧٠ (ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيسا للجمهورية بأغلبية ثلثي اعضائه) والمادة ٩٢ قضت بأن يسن قانون المحكمة الاتحادية بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب.

(٤) استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ١١٠. ود. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٠٥.

باشتراكها مع السلطة التشريعية باقتراح مشروعات القوانين والمصادقة ونشرها من جهة أخرى [١]، كما سنوضحه من خلال مبحثين الأول: لدور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية وتنظيم سير أعمالها، والثاني: لدور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية.

المبحث الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية وتنظيم سير أعمالها

تعمل السلطة التنفيذية في الدول ذات التوجه البرلماني على التدخل في تكوين السلطة التشريعية بل وفي تنظيم سير بعض أعمالها مما يشكل لها دورا واضحا وكبيرا في ذلك نستطيع أن نبينه هنا من خلال مطلبين الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية والثاني: دور السلطة التنفيذية في سير اعمال السلطة التشريعية.

المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية

إن دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية أمرا متفاوتا من نظامٍ دستوري لآخر، فبعض الدساتير من يأخذ بنظام المجلسين وبعضها من يأخذ بنظام المجلس الواحد، بحيث تختلف طريقة تكوين كل منهما [٢] فنظام المجلسين يتطلب أن تكون هناك مغايرة بين تكوين كل مجلس عن الآخر بحيث لا يكون الأول مطابقا للآخر، وإلا انتفت العلة من هذا الازدواج، لذلك إذا كان المجلس النيابي يتشكل عن طريق الانتخاب ليمثل الشعب تمثيلا حقيقيا فإن المجلس الآخر يغايره في التشكيل، إذ اما أن يكون تشكيله بالوراثة او قد تتولى السلطة التنفيذية تعيين بعض أعضاءه مع انتخاب باقي أعضاءه بالاقتراع الشعبي العام [٣] على انه تجدر الملاحظة بان طريقة الوراثة في الحصول على عضوية احد المجالس قد تقوضت بشكل كبير جدا كما تقدم معنا سابقا في موضوع مجلس اللوردات الانكليزي، بينما تعيين أعضاء احد المجلسين من قبل السلطة التنفيذية في بعض الأنظمة السياسية البرلمانية لا يزال قائما وله ما يبرره، كما سيتضح تباعا.

ولتوضيح دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية نقسم الموضوع هنا إلى فرعين الأول: لسلطة رئيس الدولة في تعيين بعض أعضاء البرلمان والثاني: لتدخل السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء البرلمان.

---

(١) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٥٦.

(٢) د.سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢٥٤.

(٣) د.عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص٢٤٩.

الفرع الأول: سلطة رئيس الدولة في تعيين بعض أعضاء البرلمان

يملك رئيس الدولة في بعض الأنظمة السياسية البرلمانية سلطة تعيين بعض أعضاء البرلمان، بينما لم تخوله نظم أخرى، كما سيتبين لنا من نماذج دساتير الدول محل الدراسة.

ففي فرنسا لم يخول الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ رئيس الجمهورية صلاحية التعيين في أي من مجلسي البرلمان لا الجمعية الوطنية ولا مجلس الشيوخ [١]، حيث ورد في نص المادة ٢٤ بان " يصوت البرلمان على القانون، ويراقب عمل الحكومة، ويقوم السياسات العامة. يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ينتخب نواب الجمعية الوطنية التي لا يمكن ان يتجاوز عدد اعضائها خمسمائة وسبعة وسبعون عضوا بالاقتراع الشعبي المباشر. ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ الذين لا يمكن أن يتجاوز عددهم ٣٤٨ عضوا بالاقتراع غير المباشر. وهو يضمن تمثيل المجموعات الإقليمية للجمهورية فيه ويمثل الفرنسيون المقيمون خارج فرنسا في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ " [٢] بل حتى ان القانون الذي نظم عملية التجديد الجزئي أو الكلي أو حين خلو مقعد من مقاعد أعضاء البرلمان لم يشر إلى أي حق للسلطة التنفيذية بتعيين عضوا أو أكثر في البرلمان أو احد مجلسيه. [٣].

ومن هنا يتبين لنا بأن أعضاء مجلس الشيوخ ينتخبون على أساس تمثيلهم لمناطق الدولة ككل بينما

---

(١) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص٥٨٩.

(٢) محمد إبراهيم خيري الوكيل، مصدر سابق، ص ٣١. ود.ادمون رباط، مصدر سابق، ص٣٦٤.

(٣) نصت المادة ٢٥ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بأنه " يحدد قانون أساسي مدة كل مجلس وعدد أعضائه والمكافئات التي يتقاضونها وشروط الترشيح وموانعه وحالات عدم الجمع. كما يحدد هذا القانون الشروط التي يختار بمقتضاها الأشخاص الذين يحلون محل النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ إلى ان يتم تجديد المجلس الذي ينتمون اليه كليا أو جزئيا أو استخلافهم مؤقتا في حال تقلدهم وظائف حكومية... " وبناءً على هذا النص.فقد صدر القرار التنظيمي في ١٣ تشرين الأول ١٩٥٨ الذي تعدل بموجب القرار التنظيمي الصادر في ٢٩ كانون الأول سنة١٩٦٦ لتحديد ولاية النائب بمدة خمس سنوات. وجعل انتخابه قائما على اساس الدائرة الفردية وجاريا بدورتين وبإخضاع مدة ولاية الجمعية الوطنية واصول انتخابها الى التشريع العادي فيكون الدستور قد مكّن الجمعية الوطنية من ان تعدل قانون الانتخاب اما بالنسبة لمجلس الشيوخ فقد صدر المرسوم التنظيمي في ١٥تشرين الثاني١٩٥٨والذي حدد ولاية اعضاء مجلس الشيوخ بتسع سنوات مع تجديد انتخاب الثلث منهم كل ثلاثة سنوات.ينظر د. ادمون رباط : مصدر سابق، ص ٣٦٤-٣٦٥.

الجمعية الوطنية على أساس تمثيلهم لأفراد الشعب عموما [١] ولا من دور يذكر لرئيس الجمهورية في التدخل في تعيين أي عضو من أعضاء احد المجلسين.

أما في مصر وفق دستور سنة ١٩٧١ فنلاحظ إن المادة ٨٧ قد خولت رئيس الجمهورية تعيين ما لا يزيد عن عشرة أعضاء في مجلس الشعب بنصها على انه " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام . ويبين القانون تعريف العامل والفلاح . ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عددا من الأعضاء لا يزيد على عشرة " [٢]، وكذلك نصت المادة الأولى من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الشعب المعدلة بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٦ المعدلة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨٣ التي نصت على انه "... يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر في مجلس الشعب " [٣].

بينما في تشكيل مجلس الشورى فللرئيس حق تعيين ثلث أعضاءه حيث نصت المادة ١٩٦ من الدستور بعد تعديله عام ١٩٨٠ بأن " يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء... وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي "، وطبقا للمادة الاولى من القانون رقم ١٠ لسنة١٩٨٩ الخاص بمجلس الشورى يؤلف المجلس من ٢٦٤ عضوا وعليه يتم تعيين الثلث وهو٨٨ عضو من رئيس الدولة، أما الثلثان (٢٧٦) عضواً فيتم اختيارهم بالانتخاب، أي إن الأعضاء المنتخبين أكثر عددا من المعينين [٤].

ومن الجدير بالملاحظة ان المواد اعلاه ٨٧ و ١٩٦ والقوانين المتعلقة بها لم يشملها الاعلانين الدستورين اللذان صدرا بعد تغير النظام في العام ٢٠١١.

أما في العراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٤٨ منه على انه " تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ".

---

(١) د. زهير شكر، مصدر سابق، ص٢٦٤٢٤٧. ود.ادمون رباط، مصدر سابق، ص٣٦٤.

[٢] لم يتناول الإعلان الدستوري الأخير ولا الإعلان المكمل من قبل المجلس العسكري هذه المادة بالتعديل أو الإضافة.

(٣) د.مجدي محمود محمود القاضي : مصدر سابق، ص٣٨٦.

[٤] ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص١٨٨.

وهنا قد جعل الدستور العراقي البرلمان متكونا من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد [١]، على إن يجري اختيار اعضاء مجلس النواب من خلال الانتخاب الشعبي العام المباشر وفق نص المادة ٤٩ التي أشارت إلى انه: " اولا: يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه.... ثالثا: تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب....ولذلك شرع مجلس النواب العراقي قانون انتخابات مجلس النواب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ لتنظيم شروط وإجراءات الترشيح لعضوية المجلس [٢].

بينما لم يرد بشان تكوين مجلس الاتحاد سوى نص المادة ٦٥ – أولا: يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب[٣]. الأمر الذي ولد قصورا دستوريا كبيرا فيما يتعلق بمجلس البرلمان الثاني، وبالخصوص تركه تنظيم موضوع آلية اختيار أعضاءه وعدم تحديدها فيما إذا كان تمامه من قبل الشعب عبر انتخابات عامة أم بالتعيين أم كليهما ! اذ هل يمكن للقانون الذي يشرع لتنظيم تكوينه واختصاصاته أن يتضمن مواد تخول رئيس السلطة التنفيذية لوحدها أو بالاشتراك مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم باختيار أعضاءه كلا أو جزءا؟ في تقديرنا يمكن أن يتضمن القانون ذلك على اعتبار عدم وجود نصوص تمنع من ذلك بالإضافة إلى إن ظاهر النص الدستوري يهدف إلى تمثيل الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والباقي تنظيمه متروك للقانون.

---

(١) استاذنا د.رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية من النظام البرلماني في العراق، دراسات وفق أحكام دستور عام ٢٠٠٥ : مصدر سابق، ص٩٠.

(٢) تم التصويت عليه من قبل أعضاء مجلس النواب في ١٤ / ٦ / ٢٠٠٦. ينظر كتاب تشريعات مجلس النواب الصادر عن الدائرة الاعلامية للمجلس، ص ٧.

(٣) وانتهت لجنة مراجعة الدستور من إعداد مسودة مشروع تعديل الدستور وضمنتها نصوص تنظم تكوين مجلس الاتحاد، حيث جمع المشرع بين اسلوبي الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد حيث اشارت المادة (٨١ ثانيا وثالثا) من التعديل على ان (يتم انتخاب اعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من سكان الاقاليم، والمحافظات غير المتنظمة في اقليم ويقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة أشخاص،اعضاء في مجلس الاتحاد من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة وبما يضمن تمثيل المكونات).

إلا انه كان من الأدق دستوريا وتنظيميا أن يحذو المشرع حذو الدساتير ذات التوجه البرلماني في تخويل السلطة التنفيذية تعيين بعض اعضاءه أو تحديد طريقة انتخابهم من دون حقها بالتعيين كما في فرنسا أو مصر.

وعموما فقد ساق الفقه بعض المسوغات التي تبرر منح حق السلطة التنفيذية سلطة تعيين بعض أعضاء البرلمان فيما انتقد البعض ذلك بدعوى ابتعاد مثل هذا الحق عن مبدأ الديمقراطية، ولمزيد من التوضيح سنتناول ذلك عبر نقطتين.

أولا: مسوغات تعيين بعض أعضاء البرلمان

يتسم موضوع تعيين بعض أعضاء البرلمان بمسوغات عديدة يمكن أن نجملها بمسوغات سياسية وأخرى عملية، فالمسوغات السياسية تكمن بان عملية تعيين بعض أعضاء البرلمان من قبل رئيس الدولة (سواء كان ملك أو رئيس جمهورية) هو ضمان ولاء هذا المجلس له ولضمان إقرار البرلمان للمشاريع التي تقترحها الحكومة، كما إن إقامة هذا المجلس هو لضمان وقوفه إلى جانب الحكومة ضد المجلس الآخر في حالة وجود نزاع بين المجلس (الآخر هذا) والحكومة، فالأعضاء المعينين سيعتبرون أنفسهم مدينين لمن عينهم وسيبذلون جهدهم في الدفاع عن سياسة ومطالب الحكومة[١].

أما المسوغات العملية فان تعيين بعض أعضاء البرلمان يتيح تعيين أصحاب الكفاءة والخبرة الذين ينأون بأنفسهم عن المعترك الانتخابي كما يسمح بتمثيل بعض طوائف أو طبقات الشعب من أقليات قومية أو دينية أو عرقية بان يكون لها تمثيل يتناسب مع أهمية المصالح التي تمثلها [٢]، فضلا عن إتاحة الفرصة للحكومة بان تخفف مما قد ينتج من آثار سلبية جراء اختيار الشعب لممثليه الذي ينشأ أحيانا عن تدني مستوى كفاءة أعضاء البرلمان وتمكينها من علاج ذلك عن طريق تعيين ذوي الكفاءات المطلوبة من الذين قد اخفقوا في دخول البرلمان عن طريق الانتخاب أو من غيرهم بما يؤدي إلى إثراء المجالس النيابية ورفع مستوى كفاءتها [٣]

ثانيا: مدى ديمقراطية تعيين بعض أعضاء البرلمان

تقدم معنا في الموضوع السابق بان السلطة التنفيذية تملك حق تعيين بعض أعضاء البرلمان، فهل إن ذلك أمر يمكن أن يتوافق مع مبدأ الديمقراطية في طريقة أو أسلوب تشكيل البرلمان عموما؟

---

(١) فؤاد عبد النبي حسن فرج، مصدر سابق، ص٨١.

(٢) د.محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية،مصدر سابق ص٣٦٨. ود.عبد الكريم علوان، مصدر سابق، ص ١٦٩.

(٣) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص٢٩٨.

يقدم بعض الفقه عدة انتقادات لأسلوب تعيين السلطة التنفيذية لبعض أعضاء مجلس البرلمان منطلقين من كون ذلك أمر يتعارض ومبدأ الديمقراطية النيابية التي تقوم في جوهرها على الانتخاب، لان العضو المعين في معظم الحالات سيدين بالولاء لمن يعينه بالخصوص وان الدساتير التي تسمح بطريقة التعيين تمنح العضو المعين ضمانات وحصانات تساوي ما هو مقرر للعضو الذي يتم اختياره عن طريق الانتخاب الشعبي العام (١). أما البعض الآخر من الفقه فقد رأى بان القاعدة العامة أن يتألف البرلمان عن طريق الانتخاب، ولكن ليس هناك ما يمنع من أن يتم تشكيله عن طريق الجمع بين وسيلتي الانتخاب والتعيين بشرط أن يزيد عدد الأعضاء المنتخبين عن عدد الأعضاء المعينين (٢)، لتحقيق المصلحة العامة من تعيين بعض الكفاءات والاختصاصات الضرورية او بقصد تمثيل بعض الأقليات والطوائف في الدولة.

من جهة أخرى يذكر بأنه رغم اتفاق طريقة التعيين مع بداية ظهور الديمقراطية عندما اتيح من خلالها تمثيل الطبقات الاجتماعية المختلفة التي كانت قائمة في حينها إلا انه تبين فيما بعد إن هذه الوسيلة لم تعد تساير المبدأ الديمقراطي الذي يجعل السيادة للشعب وحده (٣).

وأخيرا نتفق مع الراي القائل بعدم موافقة تعيين أعضاء البرلمان من قبل السلطة التنفيذية لعدم مسايرته ومبدأ الديمقراطية.

الفرع الثاني : تدخل السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء البرلمان

إن تدخل السلطة التنفيذية في إجراء عملية الاقتراع العام عموما أمر لا يتنافى ومبادئ الديمقراطية أو صحة الانتخابات لاسيما وان هذا التدخل من الناحية الشكلية مسالة تنفيذية، بالخصوص مع وجود رقابة البرلمان وسلطاته الواسعة في محاسبة أي من أعضاء السلطة التنفيذية حال ثبوت تلاعب أو استغلال سلطتها لمصالح خاصة .

وبالرغم من إن تحديد الدوائر، وعدد أعضاء البرلمان والشروط الواجبة توافرها فيهم وجميع أحكام الانتخاب والاستفتاء هي من الموضوعات المحتجزة دستوريا للقانون أي عدم جواز التدخل بتنظيمها بلوائح

---

(١) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٦١٣. ود.سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص١٧٠.

(٢) د.عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص٢٥٥.

(٣) د. عبد الكريم علوان، مصدر سابق، ص١٧٢.

مستقلة أو بقرارات صادرة من السلطة التنفيذية إلا انه يحدث احيانا صدور العديد من القرارات بقوانين في هذا النطاق المحتجز للقانون تحت شعار تنظيم حق الانتخاب، بالرغم من ان هذا التنظيم لا يمكن أن يؤدي إلى مصادرة هذا الحق [١]، لذلك يتضح بان تدخل السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء البرلمان مسالة لها صورتين: الأولى شكلية يفرضها الواقع ومتطلبات العملية الانتخابية باعتبار السلطة التنفيذية من يملك أدوات التنفيذ وانه من مهامها الاعتيادية ان تنفذ أو تتبنى تنفيذ عملية الانتخابات، والثانية سياسية وبالتحديد حزبية تتبين من خلال استغلالها لعملية التنفيذ هذه بقصد التدخل لترجيح كفة نتائج حزب على آخر، على ان مثل هذا الجانب يختلف ضيقا واتساعا من دولة لأخرى حسب الظروف الاجتماعية والسياسية التي تحيط بالدولة، وعليه سنبين في إطار الصورة الأولى أعلاه نقاط يمكن ان نوضح من خلالها موضوع تدخل السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء البرلمان مع شيء من الاشارة للصورة الثانية بما يسمح به نطاق البحث.

أولا: تحديد النظام الانتخابي والدوائر الانتخابية

تحدد الأنظمة الانتخابية عادة في دولة ما من خلال مشروع قانون تتقدم به السلطة التنفيذية إلى البرلمان للنظر فيه وإقراره، ومن البديهي أن يتضمن هذا القانون عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية محدودة أو متعددة، وما دام أشخاص السلطة التنفيذية المختصين باقتراح المشروع هذا من خلفيات حزبية معينة لها تمثيل نيابي محدد فانه في الغالب يتضمن المشروع المقترح مصلحة أحزابهم عند رسم مثل هذه الأنظمة الانتخابية التي تعمل كتلهم البرلمانية على تمريره [٢].

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ تذهب المادة ٢٥ إلى انه " يُحدد بقانون أساسي مدة كل مجلس وعدد أعضاءه والمكافئات التي يتقاضونها وشروط الترشيح وموانعه...، تفصل لجنة مستقلة يحدد القانون تشكيلها وقواعد تنظيمها وعملها برأي علني في مشروعات النصوص واقتراحات القوانين التي تضمن تحديد الدوائر لانتخاب أو تعدل توزيع مقاعد النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ " وكذلك نصت المادة ٣٤ على انه " يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي:... النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية

---

(١) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٣٠.

(٢) اندرو رينولدز وبن رايلي واندرو أليس وآخرون، أنواع النظم الانتخابية، ترجمة كريستينا خوشابا بتو، ط ١، مؤسسة موكرياني اربيل، ٢٠٠٧، ص٣ .

للفرنسيين... "[١]، وعليه جاء قانون الانتخاب رقم ٧٦-٥٢٨ لعام ١٩٧٦ باقتراح مشروعه من قبل السلطة التنفيذية، ليبين بان النظام الانتخابي هو نظام الدوائر الانتخابية الفردية التي تجري وفق جولتين، حيث يفوز في الجولة الأولى من ينال الأكثرية المطلقة من أصوات عدد الناخبين، بينما تكون الجولة الثانية للمنافسة بين المرشحين الذين حصلوا في الجولة الأولى على أصوات لا تقل عن ١٢،٥ بالمائة من العدد الكلي لأصوات الناخبين في الدوائر التي لم يصل أي من مرشحيها للأغلبية المطلقة [٢]، كما جاء في المادة (١٢٦) من القانون أعلاه[٣]، فنظام الأغلبية المطلقة في الانتخابات البرلمانية هو النظام الانتخابي المعمول به منذ سنة ١٩٨٥[٤]، مما يشير إلى ان تدخل السلطة التنفيذية في تحديد النظام الانتخابي والدوائر الانتخابية في فرنسا انما يكون بصورة غير مباشرة من خلال حق السلطة التنفيذية في اقتراح مشاريع القوانين كما سياتي تفصيله من جهة وما تملكه السلطة التنفيذية من تمثيل نيابي من جهة اخرى.

وفي مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ نصت المادة ٨٧ على انه " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام، ويبين القانون تعريف العامل والفلاح... "، واستنادا لهذه المادة اقترحت السلطة التنفيذية مشاريع القوانين الخاصة بذلك أو تعديل

---

(١) محمد إبراهيم خيري الوكيل، مصدر سابق، ص ٣٢ و ٣٧.

(٢) د.عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، مصدر سابق، ص١٦١.

(٣) إن هذا الحد الأدنى من الأصوات اللازم قانونا لدخول الدور الثاني ينتج عنه استبعاد عدد من مرشحي الدور الأول، مما جعل بعض الفقه يشير إلى إن هذا الاسلوب الموضوع في هذا النظام الانتخابي من قبل السلطة التنفيذية يهدف هذه المادة إبعاد الأحزاب الصغيرة من دخول الدور الثاني وكذلك من الدور الأول إذا قدرت إنها سوف لا تحصل على الحد الأدنى من الأصوات. ينظر د. اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مصدر سابق، ص٢٧٦، اوليفيه دوهاميل، مصدر سابق، ص١٩٤.

(٤) قدم رئيس الجمهورية الفرنسية الأسبق ميتران بداية العام ١٩٨٥ مشروعا يقضي بتغيير نظام الانتخابات البرلمانية الى القائمة النسبية، وقد اقرته الجمعية الوطنية الفرنسية، وكان السبب وراء ذلك ان الانتخابات المحلية في فرنسا أوضحت إن الحزب الاشتراكي سوف يفقد أغلبيته وان الأحزاب اليمينية تسيطر على البرلمان وهذا النظام الانتخابي يقوم على تفتيت الأحزاب، وكان الرئيس يأمل من وراء هذه الخطوة الاحتفاظ بالأغلبية للحزب الاشتراكي الذي يرأسه ولكن تقديره لم يتحقق مما اضطره الى تعيين جاك شيراك رئيسا للوزراء.ينظر بشير علي محمد باز ، مصدر سابق ، ص١٩٥.

المشرع سابقا منها [1]، حيث صدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الشعب الذي اخذ بنظام الانتخاب الفردي واعتماد الدوائر المتعددة.

ومن الجدير بالذكر ان المشرع المصري غير من طريقة اعتماد نظام الانتخاب الفردي بنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ مع الأخذ بقاعدة التمثيل النسبي للقوائم حيث نصت المادة ٨ مكرر على أن " يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية..."، وفي سنة ١٩٨٦ اخذ المشرع بنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي معا وفق قانون مجلس الشعب رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل الذي ألغته المحكمة الدستورية العليا بحكمها بتاريخ ٩ أيار لسنة١٩٩٠ وأخيرا بعد ان تم حل مجلس الشعب القائم صدر القرار الجمهوري بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب والذي تضمن العودة إلى النظام الانتخابي الفردي الذي كان معمولا به قبل التعديلين الاخيرين [2] أما بعد تغير النظام المصري بعد ثورة سنة ٢٠١١ فان انتخابات مجلس الشعب قد جرت وفقا لنفس القانون رقم ٣٨ أعلاه لكن مع تعديل اقره مجلس الوزراء وصدر بمرسوم من قبل رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة برقم ١٠٨ لسنة ٢٠١١ بالاستناد إلى الإعلانين الدستورين (المادة ٣٨ من الإعلان الدستوري والمعدلة بموجب المادة ٢ من الإعلان الدستوري المكمل)[3]، حيث تضمن النظام الانتخابي الترشيح وفق

---

(١) ينظر د.محسن خليل، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٣٦٤. ود. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري، مصدر سابق، ص١٩١ وما بعدها.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٣٧٠. وينظر د.محسن خليل، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٣٦٤. ود. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري، مصدر سابق، ص١٩١ وما بعدها.

(٣) نصت المـــــادة ٣٨ من الإعلان الدستوري بأنه " ينظم القانون حق الترشيح لمجلسي الشعب والشورى وفقا لأي نظام انتخابي يحدده، ويجوز أن يتضمن حدا أدنى لمشاركة المرأة في المجلسين ". وكذلك نصت المـــادة ٣٩ : يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلسي الشعب والشورى، ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء. وتتولى لجنة عليا ذات تشكيل قضائي كامل الإشراف على الانتخاب والاستفتاء، بدءاً من القيد بجداول الانتخاب وحتى إعلان النتيجة، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون ويجرى الاقتراع والفرز تحت إشراف أعضاء من هيئات قضائية ترشحهم مجالسها العليا، ويصدر باختيارهم قرار من اللجنة العليا. وقد ورد في المـــــادة الثانية من الإعلان الدستوري المكمل على انه " يستبدل نص المادة ٣٨ من الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ مارس بالنص الآتي : " ينظم القانون حق الترشيح لمجلسي الشعب والشورى، وفقا لأي نظام انتخابي يحدده "

نظام القوائم والترشيح الفردي معا مع اعتماد الدوائر الانتخابية المتعددة [١].

وهنا يظهر دور السلطة التنفيذية من خلال اشتراكها في عملية تشريع وتعديل القوانين الخاصة باجراء العملية الانتخابية عموما.

أما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد ورد النص في المادة ٤٩ بأنه "... ثالثا: تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب..."، ولذلك تم تشريع قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية حسب الاجراءات المعمول بها في النظام البرلماني والمحددة في دستور سنة ٢٠٠٥ الذي عدل ايضا في سنة ٢٠٠٩ وفق نفس الاجراءات، ليقضي بان يكون اختيار أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام من قبل الناخبين لكن مع تعديل بالنظام الانتخابي وعدد الدوائر الانتخابية، اذ اعتمد المشرع في قانون الانتخاب قبل تعديله مع دورة مجلس النواب الأولى طريقة القائمة المغلقة مع جواز الترشيح الفردي [٢]، حيث أدى نظام الانتخاب هذا إلى نوع من استقلال النائب في علاقته عن ناخبيه فهو يدين للحزب الذي رشحه وتسبب في فوزه لا لهيئة الناخبين [٣]، وبالتأكيد إن للظروف السياسية والاجتماعية دورها الأكيد في تحديد هذا النظام الانتخابي، أما بعد تعديل القانون الانتخابي هذا سنة ٢٠٠٩ فقد تم اعتماد نظام انتخابي جديد - مختلط يجمع بين القائمة المغلقة والقائمة المفتوحة - كان أيضا مع جواز الترشيح الفردي – حيث كان خيار الناخب معه أوسع باختيار مرشحيه من النظام السابق، وكان من شان هذا النظام أن يخفف من علاقة المرشح بحزبه ويزيد من اقترابه من ناخبيه.

وأخيرا يظهر لنا من شكل النصوص الدستورية التي تقدمت بان السلطة التنفيذية تملك دورا واضحا في تحديد النظام الانتخابي والدوائر الانتخابية من خلال حقها في الاشتراك في تشريع قوانين الانتخابات من جهة وما تملكه ايضا من تمثيل نيابي في مجلس النواب من جهة اخرى .

ثانيا: إعداد جداول الناخبين وقبول أوراق الترشيح والإشراف على سير العملية الانتخابية

تختص السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ عملية الانتخابات العامة في الدولة' بالاستناد إلى النصوص القانونية الخاصة بالانتخابات وتعليماتها، الذي عادة ما تتضمن شكل النظام الانتخابي وتفاصيل الدوائر الانتخابية

---

(١) ينظر الموقع الالكتروني قاعدة المعلومات المصرية www.egybase.com

(٢) ينظر المادة (٩) من قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥.

(٣) ينظر سعد العبدلي، مصدر سابق، ص ٥٥ وما بعدها.

وشروط كل من الناخب والمرشح ومرجعية الطعون الانتخابية للقضاء وما إلى ذلك من تفاصيل [١]، لتكون بالنتيجة عملية تعاون بين السلطات بحيث يكمل ويتعاون إحداها مع الأخرى في إتمام هذه العملية.

فقانون الانتخاب الفرنسي رقم ٥٢٨ / ٧٦ لسنة ١٩٧٦ المعدل، أشار إلى إن تكون في كل مكتب اقتراع لجنة إدارية تتكون من رئيس المجلس البلدي والعمدة، او من ينوب عنه، وعضوين الأول يمثل الإدارة ويتم تعيينه من قبل المحافظ أو نائبه، والثاني يتم تعيينه من قبل رئيس المحكمة الابتدائية لتحرير جداول الناخبين، فالسلطة التنفيذية هنا ممثلة في عضو واحد يعينه المحافظ او نائبه في حين بقية الأعضاء تضمن طريقة اختيارهم حياد اللجنة، فالعمدة منتخب من الناخبين من الإقليم، والمندوب الثاني يعينه رئيس المحكمة الابتدائية المختصة [٢]، بالوقت الذي يكون فيه الانتخاب في فرنسا حق يتمتع المواطن معه بالحرية الكاملة في استعماله أو عدم استعماله فهو اختياري – ويترتب على ذلك أن القيد في جداول الناخبين اختياري – ومعنى ذلك ان على المواطن إذا أراد أن ينتخب فعليه أن يقدم بذاته طلب لتسجيل اسمه في الجداول الانتخابية، وبدون تقديم هذا الطلب لن يتم تسجيله وبالتالي لا يحق له الانتخاب، بل حتى إن مجلس الدولة الفرنسي قد حكم ببطلان التسجيل الذي يتم بالمنازل عند انتقال الموظف المختص بالتسجيل إلى منازل المواطنين لتسجيل أسماءهم [٣].

بينما في مصر جعل المشرع عملية القيد وجوبية أي إلزامية للناخب وفق المادة (٤) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة١٩٥٦ المعدل [٤]، وإلزامية كذلك بالنسبة للإدارة وفق المادة ٥ من نفس القانون [٥].

وطبقا للمادة (٢) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية بقرار وزير الداخلية في ٥ / آذار ١٩٥٦ " تقوم بتحرير جداول الناخبين.... لجنة يكون تشكيلها من: المأمور أو نائبه (رئيسا)، وموظف يندبه المدير أو المحافظ، وثلاثة ممن تتوفر فيهم الشروط الواجب توافرها في الناخب يختارهم المدير او المحافظ ممن يجيدون القراءة والكتابة اعضاءا "، ومن هذه الأحكام يتضح إن اللائحة التنفيذية لقانون مباشرة الحقوق السياسية أعلاه قد منحت السلطة التنفيذية سلطة اختيار كل أعضاء لجنة تحرير الجداول الانتخابية

---

(١) د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص١٨٣.

(٢) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص٣٢٥.

(٣) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية، مصدر سابق، ص١٧٥- ١٧٦.

(٤) نصت المادة (٤) بأنه " يجب أن يُقيد في جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث...".

(٥) أشارت المادة (٥) : بأنه :... تنشا جداول انتخاب تقيد فيها أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب...."

لمباشرة تدوين أسماء الناخبين الذين تتوافر فيهم شروط الانتخاب.

أما في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فمهمة إعداد سجلات أو جداول الناخبين وإدارة العملية الانتخابية تكون من اختصاص مؤسسة مستقلة خاضعة لرقابة مجلس النواب وفقا للمادة ١٠٢ من الدستور [١]، هي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات - يديرها مجلس مفوضين مكون من تسعة أشخاص يتم اختيارهم من قبل مجلس النواب مباشرة - حسب قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧،على أن تكون هذه المفوضية مرتبطة إداريا بمجلس الوزراء [٢].

وقد أصدرت المفوضية هذه نظاما بموجب المادة (٤ – ثامنا) من القانون أعلاه لتحديث سجل الناخبين لانتخابات مجلس النواب لعام ٢٠١٠ [٣]، كما إن قبول أوراق الترشيح يكون أيضا من قبل نفس المفوضية هذه من دون إشارة في نصوص الدستور ولا القوانين والأنظمة الخاصة لما يجعل عملية القيد هذه وجوبية أو الزامية على الناخبين كما في مصر بل اختيارية كما هو الأمر في فرنسا، وهنا نرجح براينا الاسلوب الاختياري للناخب الذي يكون في تقديرنا اقرب لمبادئ الحرية والديمقراطية.

وعموما ومن خلال ما تقدم يتضح إن للسلطة التنفيذية دوراً بارزا في تحديد النظام الانتخابي من خلال الأغلبية البرلمانية التي تتمتع بها في مجلس النواب والتي تتمتع بصلاحيات كبيرة في سن القانون الانتخابي الذي يضمن للسلطة التنفيذية فوز مرشحيها ، كما ان تأثير السلطة التنفيذية لا يقتصر على تحديد النظام

([١]) نصت المادة ١٠٢ من دستور سنة ٢٠٠٥ على انه " تعد...، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات،... هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون.

[٢] أصبحت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق مرتبطة إداريا بمجلس الوزراء بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠١١/١/١٨ العدد ٨٨/ اتحادية / ٢٠١١. اذ اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارا بهذا الصدد، ربطت بموجبه المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بمجلس الوزراء وجاء من ضمنه إن ربط بعض الهيآت المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية في عملها بمجلس النواب لا يتفق مع اختصاصات المجلس، وهما اختصاص التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات. ويرى بعض الفقه الدستوري العراقي، ان الاستقلالية في وصف الهيأة ان (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات) ينصرف الى مفهوم الاستقلالية النسبية من الناحية الادارية والمالية وليس الاستقلالية المطلقة. ويرى هذا الفقه ان هناك معيارين يحددان جهة ارتباط هذه الهيأة بمجلس الوزراء، الاول معيار شكلي يتمثل في البناء الهيكلي لمؤسسات الدولة، اذ ان الدستور منح مجلس الوزراء اختصاصا عاما يتمثل في الاشراف على الهيأت المستقلة. ينظر المادة ٨٠ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

[٣] ينظر نظام المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٩ .

الانتخابي بل يمتد ليشمل التأثير في عمل المفوضية وربطها برئاسة مجلس الوزراء [١].

المطلب الثاني: دور السلطة التنفيذية في سير أعمال السلطة التشريعية

تمنح دساتير الدول ذات التوجه البرلماني الحق للسلطة التنفيذية بالتدخل في سير بعض أعمال البرلمان، وذلك من خلال وساءل متنوعة دائما ما تكون متكررة ومعتادة [٢]، وهذه الوسائل هي أولا: دعوة البرلمان للانعقاد ووقف جلساته وتأجيلها وإنهاءها، وثانيا:حق السلطة التنفيذية في حضور اجتماعات البرلمان ولجانه، كما سنجعل لكل منهما فرعا مستقلا كما يلي.

الفرع الأول: دعوة البرلمان للانعقاد ووقف جلساته وتأجيلها وإنهائها

عمدت النصوص الدستورية المنظمة لسير عمل البرلمان عموما إلى عدم النص أو اشتراط انعقاد البرلمان بصورة دائمة أو مستمرة طيلة مدة دورته البرلمانية المقررة، وإنما تنعقد لمدة عدد من الأشهر من كل سنة لمباشرة وظيفتها التشريعية تدعى بالسنة التشريعية التي تنقسم بدورها إلى فصول تشريعية، ومجموع الفصول التشريعية في السنة الواحدة الذي غالبا ما يكون فصلين تشريعيين يسمى بدور الانعقاد العادي السنوي[٣]، بحيث يعقد البرلمان جلساته ويوقفها ضمن ادوار الانعقاد بدعوة من السلطة التنفيذية غالبا. وقد تستجد حالات ضرورية أو ظروف استثنائية بعد انتهاء دور الانعقاد العادي هذا ما تستدعي وجوب انعقاد البرلمان للاجتماع في دور غير عادي[٤] بدعوة من السلطة التنفيذية نفسها.

أولا: دعوة البرلمان للانعقاد ووقف جلساته

من السائد أن تدعو السلطة التنفيذية البرلمان للانعقاد في حالتين الأولى عادية والأخرى غير عادية، إذ يتطلب عمل البرلمان أن تكون هناك فترات محددة بين كل فصل تشريعي وآخر عطلة للراحة والوقوف على

---

(١) بناء على طلب مكتب السيد رئيس مجلس الوزراء المرقم (م. ر. ن/س/١١٠/١٠٨٦) المؤرخ في ٢٠١٠/١٢/٢.

(٢) احمد عارف الضلاعين، مصدر سابق، ص٢٠٨.

(٣) أستاذنا د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ١١٥.

(٤) د.محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص٥٦٧.

ما يشغل المواطنين من مشاكل [١].

وقد سارت الدساتير البرلمانية الحديثة على إعطاء الحق لرئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد حتى تاريخ معين، بحيث إذا مضى هذا التاريخ ولم يدع المجلس للانعقاد انعقد بقوة القانون[٢]، وعلى ذلك لا تباشر السلطة التنفيذية هذا الحق كيفما تشاء، وإنما نظمت لها ضوابط وحدود عليها إتباعها والتقيد بها[٣] .

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نصت المادة ٢٨ على انه " ينعقد البرلمان بقوة القانون في دورة عادية تبتدئ في اول يوم عمل في شهر اكتوبر وتنتهي في اخر يوم عمل من شهر يونيو. لا يمكن ان يتجاوز عدد الايام التي يمكن لكل مجلس ان يعقد فيها جلساته خلال الدورة العادية مائه وعشرين يوما. ويحدد كل مجلس عدد الاسابيع التي تعقد فيها الجلسات. يمكن ان يقرر الوزير الأول بعد التشاور مع رئيس المجلس المعني أو أغلبية أعضاء كل مجلس عقد جلسات في أيام إضافية...".

وهنا أعطي الحق لرئيس الجمهورية في دعوة البرلمان للانعقاد في دورات عادية وفق مرسوم جمهوري في غير الحالات التي ينعقد فيها البرلمان بحكم القانون[٤]، فالجمعية الوطنية تعقد دورتين عاديتين في السنة بناءً على دعوة رئيس الجمهورية، أما إذا لم تتم دعوة الرئيس هذه فتعقد الجمعية دورات انعقادها، مما يتضح إن دور الانعقاد العادي للبرلمان يتم بقوة القانون دون الحاجة إلى ضرورة دعوة الرئيس الذي له حق الدعوة ضمن النطاق الزمني المتاح له، وعدد أيام الاجتماعات في الدورة العادية لا يجوز أن يتجاوز ١٢٠ يوما ويمكن لرئيس الوزراء، بعد استشارة رئيس المجلس المعني أو الأكثرية في كل من المجلسين، اتخاذ قرار بعقد اجتماعات في أيام إضافية [٥] ونصت الفقرة ٢ من المادة (٤٩) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية " إن لرئيس الوزراء عقد جلسة إضافية بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة ٢٨ من الدستور على أن ينشر القرار في الجريدة الرسمية ".

---

(١) يشير بعض الفقه بان الحكومة لا ترحب بدائمية انعقاد ادوار المجلس حتى لا تشغل وقتها على مدار السنة بالدفاع عن سياستها امام المجلس. ينظر د.رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص٤٥٧.

(٢) احمد عارف الضلاعين، مصدر سابق، ص٢٠٩.

(٣) د.رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص٥٢٥. ود. محسن خليل، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٤٣٢.

(٤) وذلك وفقا للمادة ٣٠ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ التي نصت على انه " تفتتح الدورات غير العادية وتفض بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية، فيما عدا الحالات التي ينعقد فيها البرلمان بقوة القانون ".

(٥) د.عصام سليمان، مصدر سابق، ص١٦٥.

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد ورد في المادة (١٠١) بان " يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي، قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر.فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور ويدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل..."

وهنا خول الدستور رئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الشعب للانعقاد، لكن قد قيده بتاريخ محدد يجب عليه أن يمارس فيه اختصاصه هذا بالدعوة للانعقاد، الذي خلافه أي إذا مضى هذا التاريخ ولم يدع المجلس للانعقاد يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور [(١)]، وهذه المواعيد تسري في حالة ادوار الانعقاد العادية بالنسبة إلى مجلس الشعب القائم، أما بالنسبة إلى المجلس الذي ينعقد بعد الحل فانه يدعى للانعقاد وفقا لتواريخ محددة خصيصا لمثل هذه الحالة كما ورد في المادة ١٣٦ [(٢)]، وكذلك أشارت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لأدوار الانعقاد العادية، في بداية الفصل الثاني منها الذي جاء بعنوان (الجلسات الافتتاحية) في المادة ٢٥٦ عند نصها على انه " يعقد المجلس في بداية كل دور انعقاد عادي جلسة إجراءات صباحية برئاسية اكبر الأعضاء الحاضرين ويعاونه في إجراءات الجلسة اصغر عضوين منهم وتخصص هذه الجلسة لانتخاب الرئيس والوكيلين ولا يجوز إجراء أية مناقشة في المجلس قبل انتخاب رئيسه وتنتهي مهمة رئيس السن بانتخاب رئيس المجلس "، ونصت المادة ٢٥٧ على ان " يتلى في جلسة افتتاح الفصل التشريعي،قرار رئيس الجمهورية بدعوة المجلس للافتتاح ويؤدي الاعضاء اليمين الدستورية،ويبدأ باداء هذه اليمين رئيس السن والعضوان المعاونان ".

أما بالنسبة لمجلس الشورى فقد أحالت المادة ٢٠٥ من الدستور إلى المادة (١٠١) اعلاه من الدستور بشأن ادوار انعقاد مجلس الشورى أي يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشورى للانعقاد بذات الآلية والتنظيم المتبع مع مجلس الشعب [(٣)]

أما في العراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ فقد ورد في المادة ٥٤ من الدستور انه " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات

---

(١) د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٧٦١. ود.ابراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق ص٧٦١.

(٢) د. رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص٥٩٣.

(٣) نصت المادة ٢٠٥ بانه " تسرى في شأن مجلس الشورى الأحكام الواردة بالدستور في المواد.... (١٠١)......" ينظر د.إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص١٩٨.

العامة، وتعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سنا لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفا ".

وهنا لم يترك الدستور لرئيس الجمهورية أي سلطة تقديرية للدعوة لعقد الاجتماع فهو ملزم دستوريا بان يوجه هذه الدعوة خلال خمسة عشر يوما وليس له حق تمديد المدة لأي سبب كان، وقد عالجت المادة ٥٧ من الدستور الأحكام المنظمة لدور الانعقاد العادي لمجلس النواب (١)، حيث نصت على انه " لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها " (٢)، وهنا ايضا لم يترك الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية معينة لدعوة البرلمان بل انه لم يشر أساسا إلى انه في حال لم يجتمع المجلس بناء على دعوة رئيس الجمهورية فان المجلس يجتمع بحكم القانون، وكان من الاوفق أن ينص على ذلك كما هو الأمر في دستور كل من فرنسا ومصر حسب ما تقدم أعلاه.

أما بالنسبة إلى دعوة البرلمان لدورات الانعقاد غير العادية فقد نصت المادة ٢٩ من الدستور الفرنسي على انه " ينعقد البرلمان في دور انعقاد غير عادي بناءً على طلب الوزير الأول أو بناءً على طلب من أغلبية الأعضاء الذين يشكلون الجمعية الوطنية وبناءً على جدول أعمال محدد... ولا يجوز دعوة البرلمان إلى دورة جديدة قبل مضي شهر على صدور مرسوم فض الانعقاد إلا بناءً على طلب الوزير الأول وحده".

وفي مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ يمكن أن يدعو رئيس الجمهورية طبقا للمادة ١٠٢من الدستور مجلس الشعب لاجتماع غير عادي في حالتين، إذا رأى الرئيس إن هناك حالة ضرورة تستدعي هذا الاجتماع، وتقدير هذه الضرورة تترك لرئيس الجمهورية وحده من دون اشتراك من الوزير الأول (٣). بالإضافة إلى إمكانية دعوته للبرلمان خارج ادوار الانعقاد العادية وفقا للمادة ٢٨ التي تقدم ذكرها، وكذلك الجلسات التي تعقد طبقاً للمواد ١٢، ١٦، ١٨ كجلسة استثنائية وفق مرسوم يصدر رئيس الدولة، وهناك حالة ثالثة تفرضها بعض النصوص الدستورية ومنها المادة ١٠٨ المتعلقة باصدار رئيس الجمهورية لقرارات لها قوة القانون في غيبة

---

(١) استاذنا د. رافع خضر شبر، النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء احكام دستور عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص٢٨.

(٢) نصت المادة ١١ ثانيا : يدعو الرئيس او النائبان مجتمعين الى عقد الجلسات بموجب برنامج الجلسة المتوافق عليه في هيأة الرئاسة. ثالثا : ترفع الجلسات بالتوافق أو باتفاق الرئيس مع احد النائبين.

(٣) د.محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٤٢٧. ود.محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، مصدر سابق، ص٤٢٢.

البرلمان والمادة ١٠٧ تلزم عرض هذه القرارات على البرلمان خلال ١٥ يوما من اصدارها، الأمر الذي يعني اجتماع البرلمان في دور انعقاد غير عادي لبيان موقفه من القرارات الجمهورية الصادرة في غيبته [١]، كما جاء في المادة ٢٥٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب "... وللرئيس أن يدعو المجلس للانعقاد قبل الجلسة المحددة إذا طرأ ما يدعو إلى ذلك.أو بناء على طلب رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء ".

أما بالنسبة لمجلس الشورى فرئيس الجمهورية يدعو مجلس الشورى لاجتماع استثنائي وذلك في حالة الضرورة أو بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشورى بذلك [٢].

وفي العراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ نصت المادة ٥٨ – أولاً منه على انه " لرئيس الجمهورية او لرئيس مجلس الوزراء او لرئيس مجلس النواب او لخمسين عضوا من أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه " [٣].

وهنا يحق للسلطة التنفيذية الدعوة لعقد جلسات خارج ادوار الانعقاد العادية، الا ان هذا الحق محدد لكل من طرفي السلطة التنفيذية بصورة منفردة، أي لكل طرف (رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء) على حده، حق طلب عقد جلسة استثنائية.

مما يؤشر ان طلب رئيس الجمهورية في ذلك منفردا امر من شانه ان يشكل تعديا صريحا على احد خصائص النظام البرلماني الرئيسية، التي تقتضي ان لا يعمل رئيس الدولة منفردا وان تكون اعماله مقرونةعادة بتوقيع مجاور [٤].

ثانيا: حق إنهاء جلسات البرلمان وتأجيل دور الانعقاد

خولت معظم دساتير الدول ذات التوجه البرلماني السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان لأدوار انعقاد عادية واستثنائية لجلسات البرلمان، وكذلك حق إنهاء هذه الجلسات إذا ما أستنفذ دور الانعقاد أغراضه أما لانقضاء المدة المحددة للانعقاد وأما لاستنفاذ جدول الإعمال بالنسبة لدور الانعقاد الاستثنائي[٥]، وتتمتع السلطة التنفيذية

---

(١) د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٧٦١.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص١٩٨.

(٣) استاذنا د.رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٧٩.

(٤) د. فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، مصدر سابق، ص٣٧- ٣٨.

(٥) د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص٥٨٥٩.

كذلك بحق تأجيل اجتماعات البرلمان إذا كانت هناك ضرورة تستدعي ذلك(١).

ففي فرنسا ووفقا لدستور سنة ١٩٥٨ ذهبت المادة ٢٩ إلى انه "...عندما ينعقد البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب أعضاء الجمعية الوطنية، يصدر مرسوم فض الانعقاد فور انتهاء البرلمان من جدول الأعمال الذي دعي إلى الانعقاد من اجله، وعلى الأكثر بعد مضي اثنى عشر يوما من بدا اجتماعه... ". وطبقا لهذه الفقرة من المادة اعلاه يكون انعقاد البرلمان في دورة استثنائية أما بناء على طلب رئيس الوزراء او بناءَ على طلب أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية – وفي هذه الحالة فان مرسوم فض الانعقاد يجب ان يصدر فور انتهاء البرلمان من جدول الأعمال التي دعي إلى الانعقاد من اجله، وان يكون ذلك بعد مضي في مدة أقصاها اثنى عشر يوما من بدء اجتماعه (٢) وكذلك ورد في المادة ٣٠ من الدستور بانه " تفتح الدورات غير العادية وتفض بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية فيما عدا الحالات التي ينعقد فيها البرلمان بقوة القانون ".

حيث لم ينظم الدستور حالات اخرى سوى ما تقدم من فض دور الانعقاد، وكذلك النظام الداخلي للجمعية الوطنية التي لم يرد فيه سوى مدلول الفقرة (١) من المادة ٤٨ من انه مع مراعاة أحكام المادة (٢٩ الفقرة ١) والمادة (٤٨ الفقرتين ٢ و ٣) من الدستور يتعين على الجمعية الوطنية أن تضع جدول أعمالها حسب مقترحات مؤتمر الرؤساء.

بينما في دستور مصر لسنة ١٩٧١ نصت المادة ١٠١ منه على أنه "... يدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية، ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة، بالوقت التي ذهبت المادة ١٠٢ إلى انه " يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادى، وذلك فى حالة الضرورة، أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب. ويعلن رئيس الجمهورية فض الاجتماع غير العادي ".

فهنا يحق لرئيس الجمهورية فض دورة انعقاد مجلس الشعب غير العادية مع قيد يتمثل بعدم جواز اللجوء إلى فض هذا الانعقاد قبل مضي سبعة اشهر على انعقاد المجلس وبشرط ان يكون قد فرغ من اعتماد الميزانية، أو يمتد دور الانعقاد حتى إتمام الاعتماد. كما يكون لرئيس الجمهورية ايضا حق فض الاجتماع غير العادي بعد الانتهاء من جدول الأعمال الذي دعي إليه المجلس للانعقاد مما يشكل قيد آخر هنا على حق رئيس

---

(١) استاذنا د.رافع خضر شبر، الانظمة السياسية الدستورية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الانظمة الدستورية، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص٦١٧.

الجمهورية [١].

أما موضوع تأجيل انعقاد البرلمان فلم يرد في الدستور المصري مسالة تأجيل الاجتماعات بعد التعديل الدستوري الذي جرى في ٢٦ مارس ٢٠٠٧، كما لم يتم تناول موضوع التأجيل في التعديلات الدستورية الأخيرة الواردة في الإعلانين الدستوريين المقدمان من قبل المجلس العسكري المصري بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، وانما ترك الموضوع إلى اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التي نصت في المادة ٢٥٩ منه على ان " جلسات المجلس علنية... ويجوز بموافقة المجلس ان تؤجل الجلسة ليوم غير معين.. "

أما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد ورد في المادة (٥٧) منه " لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين... ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها [٢]. وكذلك ورد في المادة ٥٨ / ثانيا انه " يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوما، لانجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناء على طلب من رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب أو خمسين عضوا من أعضاء المجلس ".

وهنا وبناء على المادة ٥٧ لا يجوز إنهاء فصل الانعقاد العادي الذي تعرض فيه الموازنة إلا بعد الموافقة عليها وإقرارها من قبل مجلس النواب[٣] وبهذا قد ساير الدستور الاتجاه العام في الدساتير بهذا الشأن، لكنه لم ينظم حقا للسلطة التنفيذية بان تنهي أو تؤجل فصل الانعقاد كما هو السائد في الأنظمة البرلمانية[٤] وانما ترك الموضوع حتى من دون نقاش عند صياغة هذه المواد الدستورية من قبل لجنة إعداد دستور سنة ٢٠٠٥ [٥]، الأمر الذي قد يشير إلى تعمد المشرع الدستوري هنا إلى تضييق تدخل السلطة التنفيذية في مجال عمل السلطة التشريعية، بل حتى إن استحداث حق تمديد فصل الانعقاد التي وردت في المادة ٥٨ – ثانيا أعلاه

---

(١) د.ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص١٨٠.

(٢) يلاحظ ان الدستور هنا قد استعمل عبارة (لا ينتهي فصل الانعقاد) ولم يستعمل عبارة (لا يفض دور الانعقاد – كما هو السائد في الأنظمة البرلمانية).

(٣) استاذنا د.رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص١١٦.

(٤) أشارت المادة ٢٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ – ثانيا منها انه " لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة للدولة الا بعد الموافقة عليها ".

(٥) ينظر محضر الاجتماع الثالث والعشرون ومحضر الاجتماع الرابع والعشرون من محاضر اعمال لجنة اعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء منفردين وعدم اقتران طلب رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الوزراء وتوحيدهما بطلب واحد صادر من سلطة واحدة هي السلطة التنفيذية أمر غير مطابق ومقتضيات النظام البرلماني إذ كان من الاوفق أن ينص الدستور على أن يصدر القرار من رئيس الجمهورية بناء على قرار من مجلس الوزراء باعتبار إن السائد في النظام البرلماني أن يمارس رئيس الوزراء هذا الحق بقرار من الوزارة على أن يصدر بمرسوم من رئيس الدولة استنادا إلى قرار الوزارة [١].

الفرع الثاني: حضور السلطة التنفيذية اجتماعات البرلمان ولجانه

الأصل في النظام البرلماني إن الوزراء يأتون من البرلمان كما يمكن أن يأتون من خارجه [٢]، ومرونة هذا النظام تسمح للسلطة التنفيذية بان تدخل البرلمان وتحضر اجتماعاته كما تشاركه في بعض أعماله، الأمر الذي يظهر مرونته ومدى تعاون السلطات فيه [٣].

أولا: حضور اجتماعات البرلمان

يحق لأعضاء السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وفقا لفلسفته التي يقوم عليها من طبيعة الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دخول البرلمان حتى من دون دعوة خاصة أو قيود معينة وذلك لشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها [٤]، فالوزراء مسؤولين بالتضامن أمام البرلمان على أساس تنفيذهم للسياسة العامة التي تكون عادة من اختصاصهم كحكومة، أو مسؤولين فرديا بالنظر للسياسة الخاصة بوزاراتهم [٥].

وقد نظمت بعض الدساتير أو أشارت إلى حق دخول أعضاء السلطة التنفيذية وخصوصا الوزراء إلى البرلمان كما نبينه من خلال دساتير الدول محل الدراسة.

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ لم ينص الدستور بصورة مباشرة على حق حضور أعضاء السلطة التنفيذية لجلسات البرلمان، الا ان ذلك يمكن ان يفهم ضمنا في ضوء بعض النصوص خصوصا مع عدم وجود نص من شانه ان يمنع حضورهم، عملا بمقتضيات النظام البرلماني، فقد نصت المادة ٤٨ على انه "..تكون

---

(١) د. فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور العراق، مصدر سابق، ص٣٨.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، مصدر سابق، ص٣٠٠

(٣) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٨١.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٣٠١.ود. ايمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٥) استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص١٥١.

الاولوية في جدول اعمال المجلسين لمناقشة مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة وللاقتراحات التي توافق عليها، وذلك بالترتيب الذي تحدده الحكومة..".وكذلك نجد ان المادة ٤٨ – ١ تنص على ان "... يخصص أسبوعان من الجلسات من ضمن أربعة أسابيع من باب الأولوية وبحسب الترتيب الذي تضعه الحكومة، لدراسة النصوص والمناقشات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال.... ".

حيث يرافق الترتيب الذي تحدده الحكومة ودراسة النصوص والمناقشات هذه عادة حضور ممثلين عن الحكومة أو حضور الوزراء المختصين في جلسة البرلمان (١)، لذلك نجد في المادة ٤٧ / ٥ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية انه يحضر مؤتمر الرؤساء - الذي يهيئ جدول اعمال وبرامج عمل الجلسات - ممثلا عن الحكومة (٢).

ومن هنا يكون للحكومة حق حضور جلسات البرلمان التي يمكن لها كما هو المعتاد، الاشتراك في نقاشات البرلمان والدفاع عن سياسة الحكومة وتوضيح أي من المسائل التي يطرحها البرلمان بإذن من رئيس الجلسة.

أما في مصر وفقا لدستور ١٩٧١ فقد أعطت بعض نصوص الدستور الحق للسلطة التنفيذية بحضور جلسات مجلس الشعب فلرئيس الجمهورية متى شاء أن يلقي بيانات في أي موضوع يريد أمام مجلس الشعب أثناء دورات الانعقاد(٣) حسب نص المادة ١٣٢ التي أشارت إلى انه " يلقى رئيس الجمهورية عند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب بيانا يتضمن السياسة العامة للدولة، وله الحق في إلقاء أي بيانات أخرى أمام المجلس.... "

أما مجلس الوزراء فقد نصت المادة ١٣٤ على انه " يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس... "، وكذلك نصت المادة " ١٣٥ على أن " يُسمَع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الشعب... كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين. ولا يكون للوزير صوت معدود عند أخذ الرأي، إلا إذا كان من الأعضاء ".

---

(1) Claude leclercq , Iinstitution politque et dorit constitusionnel ,op. cit. , p267.

(٢) يتكون مؤتمر الرؤساء من رئيس الجمعية ونائبه ورؤساء اللجان البرلمانية. ينظر المواد ٤٧ – ٥١ من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية.

(٣) د.فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، مصدر سابق، ص ٣٧٠.

من جهة أخرى نصت المادة ١١١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على انه "…. ويجوز لرئيس مجلس الوزراء والوزراء ولغيرهم من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس الشعب… عن موضوع داخل في اختصاصه " (١).

مما يدل بوضوح على تمتع أعضاء مجلس الوزراء بما فيهم الرئيس بحق حضور جلسات مجلس الشعب سواء كانوا أعضاء في مجلس الشعب أم لم يكونوا من أعضاءه كما يجب على مجلس الشعب أن يأذن لهم بالإدلاء باراءهم وما يودون من تقديم إيضاحات بالشؤون الداخلة في اختصاصهم أو الدفاع عنها أو عن سياسة الحكومة ككل فضلا عن حقهم في إلقاء البيانات.

أما في العراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ فقد حضر الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر (٢)، مما يشير إلى عدم جواز أن يكون احد أعضاء مجلس الوزراء عضوا في مجلس النواب، لكن بالوقت نفسه لم يرد في الدستور نص يقضي بمنع حضور أعضاء السلطة التنفيذية إلى اجتماعات البرلمان، مما سمح لمجلس النواب أن يعوض عن ذلك في المادة ٤٠ التي أشارت إلى جواز حضور رئيس الجمهورية أو احد نوابه وأعضاء مجلس الوزراء عموما بعد الطلب من رئاسة مجلس النواب حضور اجتماعات المجلس ومشاركته في بعض أعماله التي تتعلق بشؤون وزارته أو الشؤون المتعلقة بالحكومة (٣)، إلا إن هذا الطلب مقيد بموافقة رئاسة مجلس النواب (٤)، وفي تقديرنا لو كان الدستور من أشار إلى حق حضور أعضاء السلطة التنفيذية إلى مجلس النواب كما في دستور فرنسا ومصر أعلاه لكان أفضل واقرب إلى طبيعة النظام البرلماني وضمان لتحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تسيير أمور البلاد، مما يجعلنا ندعو مجلس النواب إلى النص على هذا الحق في أي تعديل دستوري ممكن .

ثانيا: المشاركة في إعمال اللجان

لا يقتصر دور السلطة التنفيذية على المشاركة في أعمال البرلمان ومناقشاته، وإنما يتعدى ذلك إلى الاشتراك في أعمال لجانه الدائمة التي يتولى كل منها اختصاصا محددا، حيث دائما ما يكون الوزير صاحب

---

(١) عدلت هذه المادة بقرار من مجلس الشعب في ٢٣ / ٢ / ٢٠٠٨.

(٢) المادة ٤٩ / سادسا من دستور سنة ٢٠٠٥.

(٣) نصت المادة ٤٠ / أولا من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ على انه " لعضو مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء حضور جلسات المجلس بناء على طلبه، وموافقة هياة الرئاسة والمشاركة في المناقشات المتعلقة بشؤون وزارته او الشؤون المتعلقة بالحكومة وله استصحاب كبار موظفي الوزارة للاستعانة بهم باذن من الرئيس ".

(٤) ينظر استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص١٥١.

الاختصاص المماثل لاختصاص اللجنة البرلمانية بتماس وحضور فاعل مع اللجنة هذه، وعادة ما يتم الاتصال من خلال قيام الوزراء الذين يرغبون في تشريع قانون معين يتعلق بوزارتهم بالاتصال برئيس اللجنة البرلمانية المختصة التي سيحال إليها مشروع القانون، كما جرت العادة على أن تبادر اللجان البرلمانية الدائمة بدعوة الوزراء المختصين ضمن نطاق عملها للاستماع إليهم والتعرف على اتجاه الحكومة والإحاطة بسياستها وعن طريق هذا الاشتراك تتعزز التفاهمات بين السلطتين وتتبادل الآراء وتوضح مطالب كل طرف من الآخر بما من شانه ان يحقق التعاون المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [١].

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ لم يرد صراحة حق حضور أعضاء السلطة التنفيذية إلى لجان البرلمان [٢]، إلا إن اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية في المادة ٤٥ منه أتاح للوزراء حق حضور اللجان الدائمة، ومن الطبيعي أن يصحب حضور الوزراء للجان الجمعية هذه تفاهمات وتبادل وجهات نظر بالشكل الذي يسهم أو يؤدي إلى تعاون السلطتين فيما بينها.

من جهة أخرى نجد إن المادة ٤٧ / ٥ من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية قد أشارت إلى أن يكون هناك ممثلا عن الحكومة في مؤتمر الرؤساء وفقا للمادة ٤٧ / ٥ من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، ولا يخفى أهمية دور مؤتمر الرؤساء في تحديد جدول أعمال الجمعية وكل ما له صلة بعمل الجمعية ولجانها.

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد أشارت المادة ١٣٤ إلى انه " يجوز للوزراء الذين هم غير أعضاء في مجلس الشعب حضور لجان المجلس "، كما نصت المادة اللاحقة ١٣٥ إلى وجوب ان يُسمَع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في لجان مجلس الشعب. أي أن حضورهم هنا ليس تشريفي أو من قبيل الضيافة والاستئناس باراءهم وإنما اوجب الدستور أن يسمع أعضاء مجلس الشعب من رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء ما يطرحوه من مساءل ومواضيع [٣])، التي قد تكون توضيحية حول سياسة الحكومة والدفاع عنها أو بما من شانه أن يضع مجلس الشعب بالصورة الواقعية للأوضاع العامة بحيث يتمكن الأعضاء من تفهم الوضع والسير في أعمالهم البرلمانية بما يتماشى مع ذلك ولا يبتعد عنه بما يسبب الإرباك في عمل الدولة ككل.

أما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فلم يرد فيه نص صريح حول حق أعضاء السلطة التنفيذية في حضور

---

[١] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٥٦٨.

[٢] ينظر د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة، مصدر سابق، ص٥١.

[٣] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٢٩٥.

لجان المجلس ووجوب سماعهم كما هو الأمر في الدستور المصري، فكان من الأضمن لتحقيق مبدأ التعاون بين السلطتين أن يشتمل الدستور على نص معين بذلك خصوصا وان توجه المشرع الدستوري كان باتجاه الأخذ بالنظام البرلماني اسلوبا للحكم.

وفيما يخص النظام الداخلي لمجلس النواب فقد نظم امكانية حضور الوزراء إلى مجلس النواب بالشكل التالي:

نصت المادة ٧٧ منه على:

أولا: للجنة وبموافقة أغلبية اعضائها دعوة أي وزير أو من هو بدرجته للاستيضاح مع إعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، وعلى المسؤول المدعو حضور اجتماع اللجنة خلال سبعة أيام من تاريخ تسلمه الدعوة.

ثانيا: للجنة وبموافقة أغلبية اعضائها دعوة وكلاء الوزراء وأصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم من موظفي الحكومة (مدنيين وعسكريين) مباشرة للاستيضاح وطلب المعلومات مع اعلام رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء بذلك.

ثالثا: لوزير الدولة لشؤون مجلس النواب أو من يمثله حضور اجتماعات اللجان بعد دعوتها للتنسيق والتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومة والمجلس.

وكذلك نصت المادة ١١٤ بانه: " جلسات اللجان غير علنية ولا يجوز حضورها إلا لأعضائها وغيرهم من أعضاء المجلس والموظفين في اللجنة ومن تستعين بهم من المستشارين والخبراء وأعضاء الحكومة، ولا يجوز ان يحضر ممثلو الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام اجتماعات اللجان الا بإذن من رئيسها ".

أما المادة ١١٨ فقد نصت على انه " تلزم الوزارات بإعلام اللجان المختصة عن القرارات الإستراتيجية والأمور الإدارية والتعليمات المهنية الصادرة عنها وللجان أن تطلب من الوزراء نسخا من التقارير التي أعدوها في الزيارات الخارجية التي قاموا بها. وفي المؤتمرات والاجتماعات الدولية التي اشتركوا فيها، وللجنة المختصة ان تستوضح الوزير المختص فيما تضمنته هذه التقارير أو أن تطلب حضور رؤساء هذه الوفود لمناقشتهم فيما جاء فيها ".

ومفاد هذه المواد يشير إلى إن حضور أعضاء مجلس الوزراء إلى لجان مجلس النواب حق تملكه لجان البرلمان نفسها بان خولهم النظام الداخلي بالسماح أو عدم السماح للوزراء بحضور اللجان وانه أمر يتوقف على تقدير اللجان متى دعت حاجتها إلى حضور وزير معين للاستعانة به.

ويلاحظ من جهة أخرى بان النظام الداخلي هنا عمد إلى أسلوب جديد بان أعطى الحق لوزير الدولة لشؤون مجلس النواب حضور اجتماعات اللجان هو أو من يمثله [(١)]، وقد جرت العادة في مجلس النواب أن يكون هناك مكتب خاص لوزير الدولة لشؤون مجلس النواب يديره عدد من الموظفين التابعين إلى ملاك وزارته حيث يعمد دائما إلى تخصيص موظفين يحضرون نيابة عنه في بعض اجتماعات اللجان، تكون مهمتهم تدوين مواضيع اجتماعات اللجنة ونقلها إلى وزير الدولة لشؤون مجلس النواب الذي يقوم بدوره بنقلها للوزراء المختصين، اضافة إلى مشاركته حضور جلسات البرلمان.

ومن هنا يبدو لنا إن تنظيم مجلس النواب لعلاقة الوزراء باللجان من خلال نظامه الداخلي مسالة غير دقيقة التنظيم ولا تتسم بالتعويض عن ما أغفله الدستور من حق حضور الوزراء للجان المجلس، كما فعل المشرع الفرنسي الذي عوض ذلك في اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، أما حق حضور وزير الدولة لشؤون مجلس النواب أو من ينوب عنه بتقديري أمر غير فاعل تماما وخصوصا حضور ممثلين عنه في اجتماعات اللجان الدائمة، وبعبارة اخرى ان هذا الاسلوب من التنظيم لا يمكن ان يحقق الفلسفة التي ينشدها النظام البرلماني من الفصل المرن بين السلطتين من تحقيق التعاون بينهما من خلال حضور أعضاء الحكومة أنفسهم إلى اللجان البرلمانية فضلا عن جلسات البرلمان عموما فليس لوزير محدد ان يقوم بهذه المهمة بمفرده.

المبحث الثاني: دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية

أصبحت السلطة التنفيذية تمارس دورا فاعلا في وظيفة البرلمان التشريعية في النظام البرلماني الذي تسمح طبيعته بتنظيم العلاقة بين سلطات الدولة العامة بهذا الشكل وهذا التنظيم المرن في علاقة السلطات الثلاث مع بعض، وخصوصا علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية لتحقيق نوع من التعاون بينها يمكن ان يؤدي بالنتيجة إلى تسيير أمور الدولة بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة [(٢)]، فقد أدى اتساع أعباء الدولة في الكثير من المجالات التي تتطلب تخصصاً فنياً معقداً [(٣)]، إلى أن تساهم السلطة التنفيذية إلى حد كبير في تفعيل دورها

---

(١) استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٢) د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ١٩٩.

(٣) د. عبد السلام عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، مصدر سابق، ص٩٤. ود. منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة ، مصدر سابق ، ص٩٤.

التشريعي في مجال السلطة التشريعية [١] صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، وذلك لما تتمتع به من خبرة ودراية كبيرة على تفهم طبيعة المشكلات لاتصالها بالجمهور على نحو يجعلها الأقدر على مواجهة ومعالجة هذه المشكلات وبالتالي معالجتها عن طريق التشريع [٢] هذا بالإضافة إلى احتمال تعرض الدولة لظروف أو متغيرات مفاجئة وعاجلة تتطلب معالجتها سرعة معينة دائما ما تفتقر إليها البرلمانات فهو لا يعمل بصورة دائمة فضلاً عن إن أعماله تتسم بالبطء والعلانية [٣].

وعموما يقتضي التعاون بين السلطتين أن يملك البرلمان حق اقتراح ومناقشة وإقرار القوانين والسلطة التنفيذية تقوم بتطبيقها بموجب سلطتها التنظيمية وتشرف على تنفيذها [٤].

وعموما لتوضيح دور السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية هنا نعمد إلى عرض الوظيفة التشريعية للبرلمان في مطلب أول ثم الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية في مطلب ثاني.

المطلب الأول: الوظيفة التشريعية للبرلمان

يباشر البرلمان الجزء الاكبر من الوظيفة التشريعية من بين وظائف الدولة الثلاث – التشريعية والتنفيذية والقضائية – فهو يمارس هذه الوظيفة كاختصاص أصيل له، لكن ذلك لا يكون اختصاصا مطلقا بل بحدود معينة، إذ تشترك السلطة التنفيذية معه في هذا المجال وفقا لمقتضيات النظام البرلماني الذي يستلزم وجود نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي يكون من بين احد مظاهره اشتراك السلطتين اعلاه في الوظيفة التشريعية [٥].

ولتوضيح ذلك سنقسم الموضوع هنا إلى فرعين الأول: الاختصاص الأصيل للبرلمان والثاني:حدود الوظيفة التشريعية للبرلمان.

---

[١] ينظر موريس ديفرجيه ، مصدر سابق ، ص ٢٥١.

(٢) د. أيمن محمد شريف، المصدر نفسه ، ص٢٠٠.

(٣) د. عمر حلمي فمهي، مصدر سابق، ص٥.

(٦) نزيه رعد ، مصدر سابق ، ص١٥٣.

(٤) ينظر د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٢٨١.

الفرع الأول: الاختصاص الأصيل للبرلمان

يجمع الفقه على إن الاختصاص الأصيل للبرلمان هو التشريع [١] حيث تمر عملية التشريع بعدة مراحل حتى تاخذ دورها في النفاذ، إذ يبدأ التشريع بمرحلة الاقتراح ومرحلة المناقشة والتصويت ثم مرحلة التصديق او الاعتراض ثم مرحلة الإصدار والنشر[٢].

ومن البديهي إن المرحلة الثانية المتمثلة بمرحلة المناقشة والتصويت تكون من صميم اختصاص السلطة التشريعية وحدها، في حين أن من المتعارف عليه في الأنظمة السياسية كافة هو مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في المراحل الأخرى [٣].

وعموما لتوضيح هذا الاختصاص سنبحثه من خلال ما يلي.

أولا: أنواع القوانين التي يقرها البرلمان

تتعدد أشكال القوانين وتصنف حسب طبيعتها واسلوب إقرارها، فهناك ما يسمى بالقوانين الاساسية- أو العضوية أو المكملة للدستور - وهي القوانين التي تسن لتطبيق الدستور في مجال تنظيم السلطات العامة أو من شانها ان تضيف وتعدل في مواد الدستور [٤].

وهناك ما يوصف بالقوانين العادية التي تتضمن كل المواضيع الداخلة في حقل القانون،التي من ضمنها القوانين المالية، كما توجد قوانين خاصة تنص عليها بعض الدساتير كتلك التي تسمى بالقوانين الاستفتائية التي تعرض مباشرة على الشعب بموجب استفتاء شعبي عام [٥].

وعموما أصبحت القوانين وفقا للرأي الغالب في الفقه الفرنسي [٦] تصنف على ثلاث مستويات أو مراتب

([١]) ينظر د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص٩٤٧. ود. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٧٤٨.

ود. ابراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر نفسه، ص٢٨١.

([٢]) احمد عارف الضلاعين، مصدر سابق، ص ٢٣٣.

(٣) د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص٢٠٠- ٢٠٢.

[٤] د. محمد طي، مصدر سابق، ص٣٨١.

[٥] ينظر د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٣٩٢.

[٦] د. محسن خليل، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٦٥٧.

مراتب [١] هي:-

الأول: القوانين الاساسية التي تكون أعلى مرتبة من غيرها من القوانين أو التشريعات.

الثاني: القوانين الأساسية التي تكون في مرتبة وسط بين القوانين الاساسية والقوانين العادية التالية.

الثالث: القوانين العادية وهي ما يحتل المرتبة الأخيرة في مدارج السلم التشريعي.

وأخيرا يطلق الفقه على القوانين التي يقرها البرلمان بالقوانين البرلمانية ويصنفنها تحت مسميين فقط هما القوانين الأساسية والقوانين العادية [٢].

أما الدساتير محل الدراسة (التي ستتبين لنا مواد دساتيرها التي فرقت بين النوعين من خلال المواضيع القادمة) فنجد عموما إن الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ قد فرق بين القوانين الأساسية التي يقرها البرلمان والقوانين العادية، فهو لم يساوي بينهما، إذ إن كلا القانونين (الأساسي والعادي) يصدران عن البرلمان، إلا إن الدستور هو الذي يفضي على القوانين الأساسية هذه الصفة، فالقوانين الأساسية في فرنسا تخضع لإجراءات خاصة من حيث مناقشتها والتصويت عليها داخل البرلمان تختلف في أوضاعها عن الإجراءات الخاصة بالقوانين العادية [٣].

وفي مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ ف لم يرد نص دستوري محدد يشير إلى تسمية انواع القوانين وانما فرق ضمنا بين القوانين الأساسية والقوانين العادية، من حيث الإجراءات لكن بدرجة اقل مما عملت به فرنسا كما سياتي تفصيله [٤].

بينما في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد إن إجراءات تشريع القوانين واحدة وإنها لم تفرق بين إجراءات تشريع القانون الأساسي من القانون العادي وإنما تكون على مستوى واحد وليس لكل منهما إجراءاته الخاصة

---

[١] يشير بعض الفقه الانكليزي الى إن غالبية الفقه في انكلترا لم يميز بين التشريعات الدستورية والأساسية والعادية، لان مرونة القانون الانكليزي عموما تصل إلى درجة إن التشريع العادي يعدل أو يلغي أي قانون آخر مما يوصف انه قانون دستوري أو أساسي. ينظر ايرك بارندت، مصدر سابق، ص ٦٥.

[٢] ينظر د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، مصدر سابق، ص ٣٩٢. ود. محمد طي، مصدر سابق، ص ٣٧٨ وما بعدها. ود. محسن خليل، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٦٥٥.

[٣] د. محسن خليل، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٦٥٥.

[٤] د. عمرو احمد حسبو، مصدر سابق، ص ٢٢٩ زما بعدها.

كما في الدستور الفرنسي، الأمر الذي نراه بعدا عن توخي الدقة في بناء مؤسسات الدولة وضمان بناءها بالشكل الدقيق والفاعل .

ثانيا: دور البرلمان في العملية التشريعية

يتضح دور البرلمان في العملية التشريعية في الأنظمة البرلمانية من خلال احد طريقين أما عن طريق اقتراحه لهذه القوانين وإقرارها أو مناقشة مشروعات القوانين التي تقدم إليه من قبل السلطة التنفيذية وإقرارها عبر تصويت أعضاءه .

أ- اقتراح القوانين

تمثل عملية اقتراح القوانين المرحلة الأولى من مراحل الوظيفة التشريعية، حيث تمنح الدساتير عموما للبرلمانات حق التقدم باقتراحات القوانين وفق إجراءات معينة عادة ما يتم تفصيلها من خلال الأنظمة الداخلية [١]، فحق الاقتراح حقا ثابتا للبرلمان كما هو حقا ثابتا للسلطة التنفيذية باعتباره أمرا مشتركا بين السلطتين[٢].

وقد اختلف فقهاء القانون الدستوري حول طبيعة حق الاقتراح هذا [٣] اذ ذهب بعض الفقه إلى ان الاقتراح لا ينشئ التشريع ولا يخلقه، ولكنه يحركه فحسب، فاذا كان الاقتراح هو الأصل في القانون فهو ليس القانون ذاته لأن القانون فيه صفة الأمر، وهذه الصفة إنما تُسبغ على مشروع القانون في مرحلة تالية [٤].

ويرى بعض الفقه ان حق الاقتراح يحرك العملية التشريعية ولكنه ليس اقوى ما في هذه العملية، لانه قابل للتغيير والتبديل، فقد يُعّدل عدة مرات قبل أن يصبح قانوناً نافذاً، فهو يحرك العملية التشريعية ولكنه لا يحدد مضمون القاعدة القانونية بصفة نهائية [٥].

وذهب اتجاه من الفقه إلى أن الاقتراح ركن أساسي في التشريع، فهو الذي يخلق التشريع، وهو الذي يدفع أعضاء السلطة التشريعية على فحص مشروع القانون وصولا لإقراره في النهاية والاقتراح جزء من العملية

---

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني،مصدر سابق، ص ٣٩٢.

(٢) ماجد راغب الحلو، سابق ص ٧٤٩

(٣) للمزيد من الآراء الفقهية حول طبيعة حق الاقتراح ينظر د.إسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص ٤٢٣. و د. فؤاد عبد النبي حسن فرج، مصدر سابق، ص ٤٣٠.

(٤) د. سيد صبري، القانون الدستوري وموضوعاته، مصدر سابق، ص ٣٠٥.

(٥) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، مطبعة رويال، الإسكندرية، ١٩٥٧، ص ٣٥٢.

التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم بدونه، مما يجعل الاقتراح عنصراً أساسيا في التشريع، ولا يعبئ بأن يقال بعد ذلك أن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح، لأن هذا العنصر لا ينشأ إلا نتيجة للاقتراح ولهذا فإن التلازم بينهما قوي وحتمي حتى يتكون القانون (١)، فهو الأصل في خلق القانون، وهو الذي يحرك التشريع ويؤدي إلى ممارسة الإرادة التشريعية (٢)،

وهنا يبدو لنا إن الاتجاه الثاني الذي يعتبر حق الاقتراح جزءاً أساسياً في العملية التشريعية هو الأدق، لأنه يمثل مرحلة من مراحل إعداد القانون فهو جزء منها و يُعّد في حقيقته تصوراً للقانون المراد إعداده، الذي سنوضحه من خلال نماذج الدساتير محل الدراسة.

ففي دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ يكون لأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين وفقا للمادة ٣٩ أنه " لكل من الوزير الاول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين... ". وبموجب المادة ٤٦/ اولا من القانون الدستوري رقم ٢٠٠٨-٧٢٤ المؤرخ في٢٣ تموز٢٠٠٨ فقد زيد على النص "... يمكن لرئيس احد المجلسين وفق الشروط التي نص عليها القانون ، أن يعرض على مجلس الدولة قانون أودعه عضو في احد هذين المجلسين لإبداء الرأي فيه ، قبل دراسته في اللجنة ، ما لم يعترض هذا العضو على ذلك " (٣).

ونصت المادة ٤٣ كذلك بأنه " تحال... اقتراحات القوانين على أحدى اللجان الدائمة التي يحدد عددها بثمانية لجان في كل مجلس...، بغرض دراستها، على لجنة مشكلة خصيصاً لذلك " (٤).

وهنا يكون لأعضاء البرلمان الحق كاملا بان يتقدموا بمقترح قانون، إذ تحال الاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان إلى لجنة الاقتراح لتتأكد من جدية الاقتراح المقدم وانه جدير بالعرض على البرلمان وتستبعد منه ما لا يصلح للمناقشة والعرض، وقد يعرض على أعضاء البرلمان وتتم الموافقة عليه أو قد يتم التصويت

---

(١) د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢٠٣ . ود. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٥٢.

(٢) استاذنا د. رافع خضر صالح شبر، التنظيم الدستوري للسلطة المختصة باقتراح القوانين، مجلة جامعة بابل للعلوم الإدارية والقانونية ، المجلد ١١، العدد ٦، ٢٠٠٦، ص ١٢٧٦.

(٣) Andre Hauriou , droit constitutionnel Institutions Politiques , Paris , 1970 , p. 755.

(٤) قبل التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٨ كان عدد اللجان الدائمة ستة لجان في كل مجلس، فهي تقوم بدراسة المشاريع والاقتراحات التي لا يطلب احد أحالتها الى اللجان الخاصة. ينظر د. نزيه رعد، مصدر سابق، ص١٧٨.

عليه بالرفض إلا إن ذلك لا يمنع تقديمه مرةً ثانية في نفس دور الانعقاد[١].

من جانب آخر أشارت المادة ٤٥ إلى أنه " تجري دراسة كل مشروع او اقتراح بقانون بالتعاقب في مجلسي البرلمان بغرض الاتفاق على نص موحد. ودون الاخلال بتطبيق المادتين (٤٠) و (٤١) ، يقبل كل تعديل يقدم في المداولة الاولى، ما دامت له علاقة، ولو غير مباشرة، بالنص المودع او المرسل. وإذا لم يوافق على مشروع او اقتراح بقانون، بعد قراءتين من كل مجلس، نتيجة خلاف بين المجلسين او إذا قررت الحكومة مباشرة الإجراء العاجل دون أن تعترض مؤتمرات الرؤساء معاً على ذلك، وبعد مداولة واحدة من كل مجلس، يمكن لرئيس الوزراء او رئيسي المجلسين معاً فيما يتعلق باقتراح قانون، ان يدعو لانعقاد لجنة مشتركة متساوية الأعضاء من المجلسين تكلف باقتراح نص حول الأحكام الباقية قيد الخلاف....".

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد نصت المادة ٨٦ على انه " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع،... " وكذلك نصت المادة ١٠٩ بأنه "... ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين "، كما ذهبت المادة ١١٠ إلى انه " يحال كل مشروع قانون إلى احدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، على أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فانها لا تحال إلى تلك اللجنة الا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلس ذلك " .

ومن هنا يمكن لأعضاء البرلمان تقديم اقتراحات قوانين على ان تكون مصاغة على شكل مواد قانونية مستندة إلى نصوص دستورية مرفقة بمذكرة توضيحية وان لا يكون المقترح مقدما من أكثر من عشرة أعضاء وفقا للمادة ١٦١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التي أشارت إلى انه "... تقدم الاقتراحات بمشروعات قوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسه مصوغة في مواد ومرفقا بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها. لا يجوز أن يقدم اقتراح بمشروع القانون من أكثر من عشرة أعضاء... ".

الأمر الذي يعني حرمان الأعضاء الذين يزيدون عن عشرة من الاشتراك في تقديم الاقتراح وهو ما يعده بعض الفقه المصري خرقا للنص الدستوري الذي يسمح بممارسة هذا الحق بصورة فردية او جماعية من دون ان يكون هناك ما يميز بينهما [٢].

وبالإضافة لذلك فقد فرضت اللائحة الداخلية قيدا آخر هو أن يصاغ الاقتراح المقدم من العضو في صورة

---

(١) د. احمد سلامة بدر، مصدر سباق، ص ١٢٢-١٢٣.

(٢) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ٤٧٦.

مواد ويرفق بها مذكرة أيضا حيث تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها أو يروم تحقيقها [١]، ومن البديهي إن هذا القيود ستؤدي إلى تراجع دور الأعضاء منفردين في تقديم مقترحات القوانين لقلة ما يملكوه من إمكانات لتأدية ذلك، لكن ذلك لا يعني غلق الباب أمام الأعضاء بان يتقدموا باقتراحات قوانين معينة بل أتاحت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب مجالا آخر لهم في اقتراح قوانين من خلال اللجان التي ينتظمون بها داخل مجلس الشعب كما أوردته المادة ٤٧ بنصها انه " مع مراعاة حكم المادة ١٦٦ من هذه اللائحة لكل لجنة حق اقتراح القوانين، ويقدم رئيس اللجنة الاقتراح كتابة لرئيس المجلس ويعرض الاقتراح على المجلس، فإذا قرر جواز نظره أحاله مباشرة إلى اللجنة النوعية المختصة أو إلى لجنة خاصة.... "، وهنا يبدوا إن تقيد الاقتراح المنفرد وتشجيع الاقتراح عن طريق اللجان أمر يقرب الأعضاء من اعتماد الإمكانات الفنية والمعلومات الكافية التي تملكها عادة اللجان خصوصا وانه دائما ما يكون هناك تنسيق عالي بين الحكومة واللجان البرلمانية.

أما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد ورد النص في المادة ٦٠ / ثانياً منه بأنه " مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من احد لجانه المختصة ".

وهنا أعطى الدستور لمجلس النواب حق اقتراح القوانين من قبل عشرة من أعضائه على الأقل أو من إحدى لجانه الدائمة بأن يتقدموا بمقترحات القوانين.

وقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب في الفصل الرابع عشر منه الذي جاء بعنوان (اقتراحات الأعضاء لمشروعات القوانين[٢]) ليبين إجراءات تَقدم الاعضاء أو اللجان الدائمة بمقترحات القوانين حيث ورد فيه بانه " يحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصوغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون [٣]، وخلاف ذلك أي إذا تضمنت المقترحات موادا غير مصوغة تماما أو غير مشتملة على الأسباب الموجبة أو ما شابه فيمكن لرئيس المجلس أن يبلغ الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بمخالفته للمبادئ الدستورية او القانونية، بعد عرضه على اللجان المختصة، او عدم استيفائه الشكل المطلوب، او وجود الأحكام التي تتضمنها مواده في القوانين النافذة وان يطلب منه تصحيحه او سحبه، فاذا أصر العضو

---

(١) ينظر المادة ١٦١ من الائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(٢) السائد إن مشروعات القوانين تقدم من قبل السلطة التنفيذية ومقترحات القوانين من أعضاء البرلمان، وهنا لم يكن استخدام النظام الداخلي لمجلس النواب تعبير (اقتراحات الأعضاء لمشروعات القوانين) دقيقا، وإنما الأدق أن يكون اقتراحات الأعضاء للقوانين.

(٣) المادة ١٢٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦.

على رأيه وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة إلى رئيس المجلس بوجهة نظره، في ضوء ما تم خلال أسبوع من تبليغه، ويعرض الرئيس الامر على هيئة الرئاسة. ويبلغ الرئيس الجهة مقدمة الاقتراح كتابة بما تقرره الهيئة في هذا الشأن فإذا أصرت الجهة المقدمة للاقتراح ثانية على وجهة نظرها عرض الرئيس بعد اسبوع من تبليغه الأمر على مجلس النواب لاتخاذ ما يراه " [١]، أما إذا كانت المقترحات هذه مستوفية للشروط الشكلية والقانونية وحصلت موافقة رئاسة المجلس اثر ذلك فيقوم رئيس المجلس بدوره برفعه إلى اللجنة القانونية لدراسته وإعداد تقرير بشانه للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح او رفضه او تاجيله. وللرئيس ان يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة. فاذا وافق عليه المجلس أحيل إلى اللجنة المختصة [٢]، ليأخذ دوره في ان يعرض على أعضاء المجلس للتصويت، كما يمكن لمقدمي مقترحات القوانين سحبها بطلب كتابي مقدم لرئيس المجلس في أي وقت قبل بدء المناقشة في المواد بالمجلس، ويترتب على سحب الاقتراع اعتباره كان لم يكن، ما لم يطلب احد الأعضاء الاستمرار في النظر في الاقتراح بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس [٣].

وفي تفسير نص المادة ٦٠ من الدستور اصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكمين، قضت بموجبها الغاء قانونين قد صدرا وفقا لاقتراح من مجلس النواب، هما قانون الغاء وزارة البلديات والاشغال العامة وقانون فك إرتباط دوائر الشؤون الأجتماعية - اثر طعن قدم من الأمانة العامة لمجلس الوزراء في ذلك – على أساس عدم جواز إصدار القوانين بناء على مقترحات القوانين، بل لا يصح أصدارها إلا بناء على (مشروع قانون) قد اعدته السلطة التنفيذية حصراً.

فجاء في قرار المحكمة الاتحادية "... ان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات إختصاص في السلطة االتنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية، وان الذي يقوم بأيفاء هذه الألتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص عليه الدستور في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية، وحيث أن دستور العراق رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، واذا ما قدمت من غيرهما فأن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠ - اولا) من الدستور وان الفقرة الثانية من

---

[١] ينظر المادة ١٢١ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦.

[٢] ينظر المادة ١٢٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦.

[٣] ينظر المادة ١٢٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦.

المادة (٦٠) من الدستور أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو عن طريق إحدى لجانه المختصة، ومقترح القانون لا يعني مشروع قانون لأن المقترح هو فكرة، والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما لاعداد مشروع القانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب. ومن متابعة القانون موضوع الدعوى المشار إليها آنفا وجد انه مقترح تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب الى هيئة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه، وحيث تم أقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية من دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن إلتزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية، وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية..." [١] .

الامر الذي ادى إلى رد هذا القانون وعدم تنفيذه، رغم ان مجلس رئاسة الجمهورية الذي صادق واصدر هذا القانون وهو طرف من طرفي السلطة التنفيذية حسب قواعد النظام البرلماني، مما يجعل عبارة حكم المحكمة الوردة في النص اعلاه " دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه " عبارة خاطئة من الناحية الدستورية، بالاضافة إلى ان المحكمة هنا قد نسيت ظاهرا اشتراك وزير الدولة لشؤون مجلس النواب في اجتماعات مجلس النواب . وكذلك عبارة "مخالف للطريق المرسوم لاصدار القوانين " حيث ان اصدار القوانين دستوريا من اختصاص رئيس الدولة، وهنا قد تم اصدار هذا القانون وفقا للطريق المرسوم دستوريا.

أما بالنسبة لمقترحات القوانين التي يرفضها المجلس او التي يسحبها مقدموها لا يجوز إعادة تقديمها في دور الانعقاد ذاته، ويعرض رئيس المجلس التوصية اعلاه على المجلس مع البيانات الخاصة بها في أول جلسة ثم تحال إلى اللجنة المختصة، وللرئيس ان يحيلها إلى اللجان المختصة مباشرة مع إبلاغ المجلس بذلك في أول جلسة تليها [٢].

ب - مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها

تمثل مناقشة القوانين عموما من قبل البرلمان المرحلة الثانية من مراحل عملية التشريع، لذلك لا بد من مرور مشروع القانون المقدم من قبل السلطة التنفيذية عبر البرلمان، الذي عادة ما يحيله رئيس البرلمان بعد استلامه إلى لجنة مختصة من لجان البرلمان، لتهيئته والنظر فيه وارفاقه احيانا بتقارير أو اراء معينة تقدم

---

(١) ينظر حكمي المحكمة الاتحادية رقم (٤٣ و ٤٤- اتحادية - ٢٠١٠) في ٢٠١٠/٧/١٢.

[٢] ينظر المادة ١٢٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦.

مكتوبة [١] قبل عرضه على أعضاء البرلمان هذا في جلسة انعقاد معينة، للبدا باجراءات مناقشته وفق ما تنص عليه القوانين الدستورية والأنظمة الداخلية لكل برلمان، وعقب انتهاء عملية المناقشة يعلن رئيس الجلسة قفل باب المناقشة ويجري التصويت على القانون لاتخاذ القرار بشأنه موافقة أو رفضا [٢].

وتجدر الاشارة إلى انه غالبا ما سارت الأنظمة السياسية ذات التوجه البرلماني على جعل اولوية التشريعات لمشاريع القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، كما سيتضح من خلال نماذج الدساتير محل الدراسة.

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نصت المادة ٤٣ المعدلة بأنه " تحال مشروعات واقتراحات القوانين على إحدى اللجان الدائمة... وتحال مشروعات أو اقتراحات القوانين، بناءً على طلب من الحكومة أو المجلس الذي اخطر بشأنها بغرض دراستها، على لجنة مشكلة خصيصا لذلك " [٣].

فهنا يحق للسلطة التنفيذية إحالة المشروع إلى إحدى اللجان الدائمة في الجمعية الوطنية [٤] في حدود اختصاصها [٥] أو تطلب تشكيل لجنة خاصة منه أو من المجلس الآخر كما لها ان تطلب تشكيل لجنة مشتركة من المجلسين معا [٦]، ويناقش البرلمان مشروع القانون بجلسة عامة بان يدلي أعضاءه باراءهم حول المواد ثم يلي عملية إتمام المناقشة تصويت الاعضاء وفق الاغلبية التي ينص عليها الدستور.

---

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص٣٩٧

(٢) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٧٥١.

(٣) جاءت هذه المادة وفق التعديل الاخير وأصبحت سارية المفعول في الأول من مارس ٢٠٠٩. ينظر محمد إبراهيم خيري الوكيل، مصدر سابق، ص٤٢-٤٣.

(٤) وسام حسام الدين الأحمد، اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، مصدر سابق، ص٢٣٠.

(٥) تنحصر الصلاحيات التشريعية للجمعية الوطنية في موضوعات حددتها المادة ٣٤ من الدستور والتي تتمثل بإنشاء المصالح العامة أو فئات جديدة من المؤسسات العامة والدفاع الوطني وتنظيم الملكية والضرائب المفروضة وسك العملة والضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين والحقوق المدنية والجنسية وأهلية الأشخاص وتعيين الجرائم والجنح والعقوبات الواجب تطبيقها، أي ان السلطة التنفيذية تحيل مشروعات القوانين التي حصرتها المادة اعلاه الى لجان الجمعية الوطنية لتأخذ دورها في العملية التشريعية من مناقشة وإقرار. ينظر د. نزيه رعد، مصدر سابق، ص ١٨٠

(٦) ينظر د. اسماعيل الغزال، مصدر سابق، ص ٣٤٤.

فالجمعية الوطنية تبدأ بقراءة أولى لمشروع القانون [١] ثم يطلب رئيس الجمعية من الأعضاء التصويت من حيث المبدأ على المشروع فان تمت الموافقة تستكمل العملية بقراءة ثانية تصحبها مناقشة لمواد مشروع القانون تمهيدا لإقراره النهائي عبر نظام التصويت وفق المادة ٦٤ من النظام الداخلي للجمعية [٢]، أما إذا رفض من حيث المبدأ [٣] فيرجع المشروع للحكومة التي تستطيع طرحه مرة أخرى في نفس دور الانعقاد أو غيره.

بينما مشروعات القوانين التي تخرج عن إطار الصلاحيات الخاصة بالجمعية الوطنية تكون مناقشتها مشتركة بين المجلسين [٤] حسب المادة ٤٥ من الدستور بان تناقش أولا في الجمعية الوطنية ثم في مجلس الشيوخ بالتتابع باعتماد نفس النص في المجلسين لذلك يذهب النص إلى مجلس الشيوخ ويرجع عبر اللجنة المشتركة بين المجلسين حتى يتم الاتفاق على نص موحد[٥] أو يسقط المشروع [٦]، ولتنظيم عمل المجلسين ومنعا للتقاطع توجد هناك لجنة مشتركة بين مجلسي البرلمان تحال إليها القوانين المشتركة بينهما لتدرسها بالاشتراك وفق وجه نظر كل مجلس بما يزيل الخلاف بين المجلسين مسبقا ثم تأخذ دورها في الجمعية الوطنية أولا ثم إلى مجلس الشيوخ[٧]، كما يمكن للبرلمان إذا رأى عدم حاجة المشروع للمناقشة أن يصوت مباشرة من دون مناقشة [٨].

أما في دستور مصر لسنة ١٩٧١ فقد نصت المادة ١٠٦ على انه " جلسات مجلس الشعب علنية. ويجوز انعقاده في جلسة سرية.... ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجرى في جلسة علنية أو سرية "، وكذلك نصت المادة ١٠٧ بأنه " لا يكون انعقاد المجلس صحيحا إلا بحضور أغلبية أعضائه. ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية

---

(١) المادة ٨١ / ١ من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية.

(٢) نصت المادة ٦٤ من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية بانه " يجب التصويت برفع الأيدي على جميع المسائل..".

(٣) المادة ٨٢/ ٢ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

(٤) د. عادل ثابت، مصدر سابق، ص ١٢٢.

(٥) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص١٧٠.

(٦) محمد طي، مصدر سابق، ص ٣٨١

(٧) ينظر مراد بقالم، مصدر سابق، ص٦٨ – ٧٠.

(٨) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٦٩.

خاصة. ويجرى التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة. وعند تساوى الآراء يعتبر الموضوع الذي جرت المناقشة في شأنه مرفوضا ".

كما نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب عملية مناقشة القوانين في المادة ١٤٦ " يجب تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة إذا كان متعلقا بمشروعات القوانين المكملة للدستور، أو القوانين الأساسية، أو إذا كان التقرير يتضمن رأيا مخالفا لرأى أغلبية اللجنة.كما يجوز للمجلس فى غير الأحوال المبينة بالفقرة السابقة أن يقرر تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة إذا رأى محلا لذلك.وفى جميع الأحوال تجرى المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة.كما نصت المادة ١٤٧ " يناقش المجلس مشروعات القوانين فى مداولة واحدة ومع ذلك يجوز أن تجرى مداولة ثانية طبقا للأحكام الواردة فى هذه اللائحة، وكذلك ذهبت المادة ١٤٨ من نفس النظام إلى انه " تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالا، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، عد ذلك رفضا للمشروع .

أما المادة ١٤٩ فقد نصت على انه " ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مواده مادة مادة بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه. والمادة ١٥٠ - بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها، يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولا، ويبدأ بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي، ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة في مجموعها.

ومن هنا فانه بعد إحالة اللجنة المختصة تقريرها عن مشروع القانون إلى مجلس الشعب وتبدأ الجلسة بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس [١] يبدأ المجلس بقراءة تقرير اللجنة عن مقترح مشروع القانون وقد يقرر عدم قراءته ويذهب مباشرة إلى المرحلة الأخرى لإقرار مشروع القانون مع اللجنة المختصة في مداولة واحدة [٢]، ثم يطلب من الأعضاء رأيهم من حيث المبدأ بمشروع القانون عبر التصويت المباشر، فان فان كان تصويت الأعضاء لغير صالح المشروع عد ذلك رفضا فتقف الإجراءات عند هذا الحد، أما إذا كانت النتيجة ايجابية فعندها تبدأ مناقشة مواد المشروع مادة مادة، بان يدلي من يرغب من النواب برأيه في المادة

---

[١] د. عمرو احمد حسبو، مصدر سابق، ص ٢٣٢.

[٢] يمكن ذلك بالاستناد الى نص المادة ١٥٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب بان يتقدم عشرين عضوا من الأعضاء بطلب كتابي لمداولة لمداولة أخرى حول مشروع القانون.

محل المناقشة وما قد يقترحه من تعديل [١]، ثم يؤخذ رأي أغلبية الأعضاء في المادة عبر التصويت المباشر وهكذا مع بقية المواد كل على حده، وبعد الانتهاء من جميع المواد يطلب رأي الأعضاء في إقرار مشروع القانون ككل [٢]، على أن يكون الإقرار النهائي بعد مرور أربعة أيام من انتهاء المناقشة أو بعد ساعة من الانتهاء من مناقشة المشروع في الأحوال المستعجلة بموافقة الأعضاء [٣].

أما في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة 61 على انه " يختص مجلس النواب بما يأتي: اولا: تشريع القوانين الاتحادية... ".

واستنادا لهذه المادة نجد إن النظام الداخلي لمجلس النوب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦، قد نظم عملية حقه في مناقشة مشروعات القوانين من خلال النصوص التالية:

- المادة ٣١: " يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية:.... ثالثا: النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء....

- المادة ٩٠: حول مهمة اللجنة القانونية – وهي لجنة دائمة من لجان مجلس النواب -: تختص هذه اللجنة بما ياتي:... خامسا – دراسة مقترحات مشروعات القوانين المقدمة لها من قبل المجلس والحكومة وإبداء الرأي في شانها وإعداد نصوصها وصياغتها، بحسب ما تكلف به من قبل هيئة الرئاسة في المجلس.

- ١٢٨: يحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة، لدراستها وإبداء الراي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها....

- مادة ١٢٩: لكل عضو عند النظر في مشروعات القوانين ان يقترح التعديل بالحذف او الاضافة او التجزئة في المواد فيما يعرض من تعديلات، ويجب ان يقدم التعديل مكتوبا لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الاقل.

- مادة ١٣١: يتلو رئيس الجلسة تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من اراء مخالفة لراي اغلبية

---

[١] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٧٥٨.

[٢] ينظر د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص٣٩٧ وما بعدها.

[٣] ينظر المادة ١٥٣ " لا يجوز أخذ الرأي نهائيا فى مشروع القانون قبل مضى أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه. ويجوز بموافقة المجلس فى الأحوال المستعجلة أخذ الرأي النهائى على المشروع فى ذات الجلسة التى تمت الموافقة عليه فيها، وذلك بعد ساعة على الأقل من الانتهاء من نظره ما لم تقرر أغلبية أعضاء المجلس غير ذلك " .

اللجنة، في الجلسة المخصصة للمناقشة. وفي جميع الاحوال تجري المناقشة على اساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة.

- مادة ١٣٢: تبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع اجمالا، فاذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدا، باغلبية عدد أعضاءه، عد ذلك رفضا للمشروع.

- مادة ١٣٣: ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدا إلى مناقشة مواده مادة مادة بعد تلاوة كل منها ويؤخذ الراي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الراي على المشروع في مجموعه بعد اكتمال تلاوة مواده كاملة.

- مادة ١٣٤: بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة في شانها، يؤخذ الراي على هذه الاقتراحات بالتعديلات اولا، ويبدا باوسعها مدى وابعدها عن النص الاصلي، ثم يؤخذ الراي بعد ذلك على المادة بمجموعها.

- مادة ١٣٥: إذا قرر المجلس حكما في احدى المواد من شانه اجراء تعديل في مادة سبق ان وافقت عليها، فللمجلس ان يعود لمناقشة تلك المادة، وكذلك يجوز للمجلس اعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها اذا أُبديت أسباب جديدة، قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة، او رئيس اللجنة، او خمسين عضوا من اعضاء المجلس.

- مادة ١٣٦: لا يجوز التصويت على مشروع القانون قبل مضي اربعة ايام على الاقل من انتهاء المداولة فيه وفقا لما يأتي:

اولا – يقرا مشروع القانون قراءة اولى.

ثانيا – يقرا مشروع القانون قراءة ثانية بعد يومين على الاقل وبعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله ثم إجراء المناقشة عليه.

ومن هنا يتبين لنا بان مجلس النواب صاحب الحق في تشريع القوانين يناقش جميع مشروعات القوانين الواردة من قبل السلطة التنفيذية، حيث بعد ان يقرا المشروع قراءة أولى يصوت من حيث المبدأ فإذا ما رفض المجلس مشروع القانون فيعد المشروع مرفوضا وتتوقف جميع إجراءات مناقشته وإقراره اللاحقة، اما إذا تمت الموافقة عليه من حيث المبدأ فيستمر المجلس في مناقشة مواد المشروع خلال قراءة ثانية بعد يومين من الموافقة المبدأية مادة مادة يصاحب الانتهاء من مناقشة كل مادة تصويت على هذه المادة، وبعد اكتمال مناقشة كل مادة والتصويت عليها يطلب رئيس الجلسة من الأعضاء بعد مرور أربعة أيام من غلق باب المناقشة

التصويت على مشروع القانون ككل لينتهي المجلس بإقرار القانون أو رفضه.

وهنا يتضح بان مجلس النواب يعمل على وفق ما تعمل به البرلمانات في الأنظمة البرلمانية التقليدية من تمتعها بدور تشريعي كبير عكس ما رأينا في كل من الدستورين الفرنسي والمصري الذي يوصف نظام كل منهما بالنظام البرلماني المتطور الذي وسع من صلاحية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فالقيود الدستورية على الدور التشريعي لمجلس النواب في العراق محدودة جدا تنحصر في المجال المالي وحسب كما سيأتي تفصيله.

الفرع الثاني: حدود الوظيفة التشريعية للبرلمان

بالرغم من إن الوظيفة التشريعية في الأنظمة القائمة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات هي المهمة الأصيلة التي تقع على عاتق البرلمان [١]، إلا إن له في ذلك حدود معينة عادة ما تحددها الدساتير بصور متفاوتة بان تنقص من وظيفته في هذا المجال من جهة وتقيد من سلطته في التشريعات المالية من جهة أخرى، بقدر معين يؤدي إلى أن تشترك السلطة التنفيذية في وظيفة البرلمان بالشكل الذي يدرجها الفقه تحت عنوان التعاون بين السلطات وتحديدا السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا إن بعض الدساتير قد بالغت في درجة الحد من سلطة البرلمان في مجال اختصاصه بالشكل الذي أدى إلى الخروج بتقديري عن عنصر التعاون الذي يفترضه النظام البرلماني بين السلطتين، فالتعاون يفيد بان تشترك كل سلطة مع السلطة الأخرى وتتصل بالقدر الذي يساعد وينتج تسيير الاعمال بصورة مشتركة [٢]. وعموما سنوضح ذلك من خلال نقطتين وكما يلي:

اولا: الانتقاص من وظيفة البرلمان في ميدان اختصاصه

عمدت بعض دساتير الدول ذات التوجه البرلماني إلى العمل على الانتقاص من وظيفة البرلمان التشريعية، من خلال ثلاث محاور: الأول تحديد نطاق القوانين التي يمكن للبرلمان تشريعها وترك الباقي للسلطة التنفيذية بإصدارها من خلال اللوائح التنفيذية والأوامر والمراسيم، والثاني ما يعرف بالاستفتاء التشريعي والثالث في بعض الدول إقرار دستورها ضمنا لمشاريع القوانين المرتبطة بمسالة الثقة بالحكومة [٣]، كما سنوضحه من خلال نماذج الدساتير محل الدراسة.

---

(١) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص٩٤٧

(٢) ينظر عادل محمد محمد إبراهيم ابو النجا، مصدر سابق، ص ١٥١.

(٣) ينظر د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٣٨٧.

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ أضحت صلاحية البرلمان محصورة في المادة ٣٤ وان كل ما هو خارج دائرة القانون يعود أمر التشريع فيه للحكومة ويدخل في دائرة التنظيم وبذلك تكون سلطة البرلمان التشريعية قد تقلصت كثيرا وأصبحت الحكومة هي المشرع الطبيعي بدل البرلمان [١] رغم إن القانون لا يمكن ان يصبح نهائيا الا بعد تصويت البرلمان [٢]، لكن هذا التصويت علاوة على كونه محصور في نطاق قوانين محددة فانه يضاف إليه نطاق آخر للسلطة التنفيذية من شانه أن ينتقص من دور البرلمان الفرنسي هنا هو ما يعرف بالاستفتاء التشريعي الذي نظمته المادة ١١ من الدستور الفرنسي بنصها " يمكن لرئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الحكومة اثناء انعقاد دورات البرلمان أو بناءً على اقتراح مشترك بين المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية ان يعرض على الاستفتاء العام كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو الاصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للامة، وبالمرافق العامة التي تساهم في ذلك..... " حيث يستطيع رئيس الجمهورية استخدامه والتأثير به على البرلمان للمصادقة على القوانين التي يعرضها عليه إذا ما رفض المصادقة على مشروع قانون معين من انه سيلجأ للشعب مباشرة لطلب المصادقة على القانون الذي يصدره مباشرة خلال خمسة عشر يوم من دون المرور بالبرلمان حال موافقة الشعب عليه، كما يعرف بالقوانين الاستفتائية [٣].

هذا بالإضافة إلى المواد ٣٧ و ٣٨ من الدستور الفرنسي التي زادت من سلطة رئيس الدولة في المجال التشريعي على حساب دور البرلمان والانتقاص من وظيفته الأساسية [٤] كما سياتي تفصيله في موضوع قادم.

وهناك حالة اخرى نظمها الدستور الفرنسي من شانها ان تنقص من وظيفة البرلمان وردت في المادة ٤٩-١ من انه ".... يمكن للوزير الأول ان يحرك مسؤولية الحكومة امام الجمعية الوطنية بعد مداولة مجلس الوزراء، بمناسبة الاقتراع على مشروع قانون للمالية أو مشروع قانون تمويل الضمان الاجتماعي. وفي هذه الحالة يعتبر النص موافقا عليه... كما يمكن للوزير الأول اللجوء إلى هذا الإجراء بخصوص أي مشروع أو مقترح قانون اخر في كل دورة... ".

---

[١] د. نزيه رعد، مصدر سابق، ص١٨٠.و مراد بقالم، مصدر سابق، ص ٦٨وما بعدها.

[٢] د. صلاح الدين فوزي، مصدر سابق، ص ٣٠٥. د. محمد طي، مصدر سابق، ص ٣٨٠.

[٣] د. محمد ابراهيم خيري الوكيل، مصدر سابق، ص ٢٥. و د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص٣٨٨- ٣٨٩.

[٤] ينظر د. حسان محمد شفيق العاني، مصدر سابق، ص٦٧.

حيث يمكن أن تربط الحكومة مشروع القانون الذي تقدمه بموضوع الثقة بها أي إذا رفض مشروع القانون فذلك يعني حكما فقدان الحكومة ثقة الجمعية الوطنية الأمر الذي يترتب عليه استقالتها وبالتالي حل الجمعية الوطنية، مما يشكل عنصر ضغط وتهديد للجمعية الوطنية يدفعها لان توافق على المشروع [١].

أما دستور مصر لسنة ١٩٧١ فقد أناط للبرلمان سلطة التشريع بموجب المادة ٨٦ " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع... " إلا انه أجاز لرئيس الجمهورية حق التشريع في بعض المسائل، في كل من الظروف العادية أو الاستثنائية، حيث أجاز له سلطة التشريع كاملة في حالتين الأولى حالة الضرورة والثانية التفويض التشريعي كما سياتي تفصيله، ففي كلا الحالتين له حق إصدار قرارات جمهورية لها قوة القانون [٢]، بل له بموجبها حق تعديل وإلغاء قوانين صادرة عن السلطة التشريعية سابقا [٣]، كما نصت على ذلك المادة ١٠٨ من انه " لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون،...."، حيث أدى استخدامها في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير إضافة إلى حقه بالاقتراح والاعتراض والإصدار إلى حد تولي رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي عمليا [٤].

أما في العراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ فلا يوجد في مواده ما يشير إلى ما يمكن أن ينقص من وظيفة البرلمان، فلا تفويض تشريعي ولا قوانين استفتائية ولا من قوانين تربط بالثقة بالحكومة، باستثناء بعض القيود في المجال المالي التي سيأتي تفصيلها في الموضوع القادم.

أما تحديد نطاق القوانين التي يختص بها البرلمان فقد ذهب الدستور إلى جعلها بابا مفتوحا لمجلس النواب في حقه بتشريع أي قانون يراه مناسبا وفي أي مجال من المجالات الامر الذي يرجح من كفة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية وبالخصوص مع افتقاد النصوص الدستورية للكثير من الوسائل التي عادة ما تكون في الأنظمة البرلمانية حقا للسلطة التنفيذية في مجال عمل السلطة التشريعية.

---

[١] د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المصدر نفسه، ص٣٩٧ وما بعدها.

[٢] يذكر بعض الفقه إن جملة من التفويضات التشريعية استمرت لمدة ربع قرن كما هو الحال مع القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٤ الذي قضى بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بخصوص الإنتاج الحربي، بان تجدد فترة التفويض قبل انتهاءه مرة تلو الأخرى الذي بدا بمدة سنتين. ينظر د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ص ٤٢٩.

[٣] د. محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مصدر سابق، ص ٦٣٤.

[٤] د. فتحي فكري، المصدر نفسه، ص ٤٠٤.

ثانيا: تقييد سلطة البرلمان في التشريعات المالية

يكون حق اقتراح القوانين في النظام البرلماني عموما لكل من أعضاء البرلمان والسلطة التنفيذية معا، غير إن هذا الحق يقيد عادة فيما يتعلق بالقوانين المالية وبالخصوص قانون الموازنة المالية العامة للدولة[١] باعتبار إن السلطة التنفيذية تملك معلومات ووسائل فنية أوسع واشمل مما يملكه البرلمان[٢]، بحيث تؤهلها هذه المعلومات ممارسة المهمة المالية بالصورة الاوفق والأكمل، كما إن السلطة التنفيذية هي من يسأل أمام البرلمان فالمنطق يقتضي هنا أن تضطلع هي ذاتها بعبء إعدادها من غير أن تكون هناك فروض معينة خارج تقديرها وإرادتها[٣]، وفضلا عن هذا التقييد الدستوري نجد ان العامل الحزبي الذي يقضي وجود أغلبية برلمانية إلى جانب الحكومة سهل كثيرا من عملها بشكل عام وفي المسائل المالية بشكل اخص [٤].

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ تنص المادة ٤٠ منه على انه " لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان أذا كان من شان الموافقة عليها ان ترتب أما تخفيضا في الإيرادات العامة وإما إنشاء أو زيادة في المصروفات المالية ".

وهنا أُثير تساؤل مهم حول الضرائب فيما اذا كانت تدخل في مجال الميزانية أم يجوز ان تظهر أيضا في القوانين العادية؟ حيث استنتج المجلس الدستوري في قراره (٧ تموز ١٩٩٥) إن النصوص الضريبية وهي من طبيعة مالية يجوز أن تظهر في قانون الميزانية او في قانون عادي [٥]، فمجلس الوزراء يتمتع بحق اقتراح مشاريع القوانين عامة واقتراح القوانين المالية خاصة، بينما أعضاء البرلمان يكون لهم أيضا حق اقتراح القوانين باستثناء القوانين المالية ومن ثم يحظر عليهم وفقا للنص أعلاه تقديم أي اقتراحات تتعلق بهذه القوانين

---

(١) يقدم الوزير المكلف بالمالية تحت إشراف الوزير الاول للبرلمان مشروع قانون الموازنة المالية العامة للدولة التي تتم مناقشتها داخل مجلس الوزراء وفقا للمادة (٣٨) من القانون الأساسي لقوانين الميزانية لسنة ٢٠٠١ .

(٢) د.سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٢٤٤. ود. ادمون رباط ، مصدر سابق ، ص٣٧١.

(٣) د. محمد محمد عبد اللطيف،الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مصدر سابق، ص٧٢.

(٤) د. حسان شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، دون رقم الطبعة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص٣٧.

(5) Dominique Rousse, Droit de Contentieax Constitntionnel،7 edition,Montchrestion.Delta.Paris2006, p314

.

كما لا يحق لهم تعديل ما تقدمه الحكومة من مقترحات في الشأن المالي [١] بالوقت الذي لم يتح لهم الدستور استغلال المواقيت المحددة دستوريا من ناحية نص الدستور في المادة ٤٧ التي نصت على انه " يصوت البرلمان على مشروعات القوانين المالية وفقا لإجراءات يحددها قانون أساسي. وإذا لم تتخذ الجمعية الوطنية قرارها في المداولة الاولى للمشروع خلال أربعين يوما من إيداعه احالته الحكومة إلى مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيه خلال خمسة عشر يوما، وتتبع بعد ذلك الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٤٥). وإذا لم يتخذ البرلمان قرارا فيه في اجل سبعين يوما فمن الممكن وضع أحكام المشروع موضع التنفيذ بمقتضى أمر..." [٢].

وهنا فرض الدستور مدة محددة يجب خلالها أن تفصل الجمعية الوطنية بمشروع الميزانية العامة خلال اربعين يوما أو خلافه تحيله الحكومة إلى مجلس الشيوخ وفي كل الاحوال اذا لم يتخذ فيه البرلمان قرار في مدة سبعين يوما، فأن أحكام مشروع قانون الميزانية يمكن أن تسري بأمر تشريعي من قبل رئيس الجمهورية [٣].

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد نصت المادة ١١٥ على أنه " يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الاقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة، إلا بموافقته عليها، ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً. ويجوز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذا لالتزام محدد على الدولة، واذا ترتب على التعديل زيادة في النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات... ".

ونصت المادة ١٥٦ بانه " يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية:...هـ - أعداد مشروع الموازنة العامة للدولة ".

ومن هنا يتبين لنا بإن الحكومة هي التي تعد مشروع الموازنة العامة وأن مجلس الشعب إذا ما أراد التقدم بإجراء تعديل من شانه أن يرتب زيادة في النفقات لا يسري إلا إذا اتفق البرلمان مع الحكومة على الكيفية التي يتم فيها تدبير الاعتمادات، كما إن التعديل الذي لا يتضمن زيادة في النفقات لا يتطلب اتفاق مع الحكومة، وهذه الجانب محدود الأثر، فتقييد سلطة البرلمان في إجراء تعديل على قانون الميزانية بمفرده، يهدف إلى منع زيادة

---

(١) د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ١٢٤.

[٢] د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مصدر سابق ص٩١٩٢. ود. حسان شفيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة، مصدر سابق، ص٣٧.

(٣) د. زهير شكر، مصدر سابق، ص٣٠٩.

النفقات الأمر الذي يضع الحكومة في حرج جراء محدودية الموارد المالية، ولذلك في غير هذه الحالات لم يقيد الدستور البرلمان في التعديل لانه لا يسبب خلل في الموازنة بين النفقات والإيرادات [١].

وفيما يتعلق بالقضايا المالية الأخرى كالرسوم والضرائب فان إقرارها لا يتطلب قوانين معينة، بل يكفي أن يتم ذلك في حدود القانون بمعنى إن السلطة التنفيذية هي التي تنظم هذه الأمور بقانون وتضع الضوابط وتحدد السلطة المختصة بفرضها ثم يتم بعد ذلك فرضها ضمن هذه الحدود، فإنشاء رسم لا يتم وفقا لقانون بل بقرار إداري بموجب قانون يسمح بإنشاءه [٢] بينما عقد الالتزام فتقوم به السلطة التنفيذية بنفسها وبأجهزتها، ولكن وفقاً للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون الخاص بمنح الامتياز او التزام تشغيل المرافق العامة واستغلال موارد الثروة الطبيعية ولا تستطيع السلطة التنفيذية وهي تمنح امتياز أو التزام معين ان تتحلل من القواعد والإجراءات التي فرضها القانون[٣]، ويمكن ان يصدر قرار من السلطة التنفيذية بذلك مستندا إلى القانون، من دون الرجوع أو إشراك البرلمان في ذلك [٤].

أما فيما يتعلق بالقروض فقد نصت المادة ١٢١على إنه " لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب"، فالسلطة التنفيذية هنا هي من يسعى للحصول على القرض، واستحصال موافقة مجلس الشعب على عقد القرض، من دون صدور قانون بعقد القرض، إذ انه يكتفي بموافقة المجلس دون أن يأخذ صورة القانون من حيث الشكل[٥].

أما في العراق فقد ورد في المادة ٦٢ من دستور سنة ٢٠٠٥ بانه: " أولا: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره. ثانيا: لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على رئيس مجلس

---

(١) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص٣٦٤. ود. فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الاول، مصدر سابق، ص٥١٥ - ٥١٦.

(٢) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص٥٥٨. ود. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٢٤٩.

(٣) يقصد بعقد الالتزام ان تعهد الدولة الى غيرها فردا كان او شركة وطنيا كان او اجنبيا، بادارة مرفق عام أو إستغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية، ينظر د. يحيى الجمل : القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢٥١.

(٤) د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٧٥٨.

(٥) يعلل الفقه ذلك بان القروض إنما تلقي أعباء مادية يمكن ان يكون لها اثار سلبية على الأجيال القادمة، ينظر د. يحيى الجمل، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢٥٠. و د.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٧٥٦.

الوزراء، زيادة إجمالي مبالغ النفقات "، وكذلك نصت المادة ١٣٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ بأنه " يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح تعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، ويجب ان تُضَمِن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته، ويسري هذا الحكم على كل إقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية.

ومن هنا يتبين لنا بان الدستور قد اناط بمجلس الوزراء حق اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة ، ليقوم مجلس النواب بدوره بعد ذلك في مناقشته وإقراره (١) ليكون بالنتيجة مشروع مشترك بين السلطتين (٢) لكنه يلاحظ ان الدستور قد قيد مجلس النواب في حال اتجاه رغبته بزيادة إجمالي مبالغ النفقات وحضر عليه ذلك، لأنه برأينا يمكن أن يحدث خللا في التوازن بين الإيرادات والنفقات وان الموضوع هنا فني يحتاج إلى وساءل فنية وخبرة ودراية أوسع تملكها السلطة التنفيذية ولا يملكها مجلس النواب، بينما سمح المشرع الدستوري لمجلس النواب بالمناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها لان ذلك أمر سياسي أو يتعلق بشؤون سياسية يمكن لمجلس النواب معالجته.

وكذلك يلاحظ هنا بان مجلس الوزراء معني بصورة مباشرة بالسياسة العامة للدولة (٣) وان الموازنة المالية هي المرتكز والمحور الأساس لتنفيذ السياسة العامة هذه من جهة، وان مجلس الوزراء مسؤول أمام مجلس النواب عن رسم السياسة العامة للدولة من جهة ثانية، فلمجلس النواب إجراء مناقلات بين فصول وأبواب الموازنة مما يشكل تأثير كبير على تنفيذ السياسة العامة للدولة من جهة ثالثة نرى بان القيود التي وضعها المشرع الدستوري على سلطة مجلس النواب في حدود اختصاصه المالي غير كافية، فما دامت مهمة رسم السياسة العامة للدولة من اختصاص الحكومة ينبغي ان تُمنح الحكومة مجالا واسعا في ممارسة التشريع المالي ومشاركة اكبر للسلطة التنفيذية في هذا النطاق ولا يكون لمجلس النواب سوى الرقابة المسبقة التي من شانها الحفاظ على المال العام والتعاون الممكن مع السلطة التنفيذية فيها، لذلك يكون الانتقاص من وظيفة البرلمان في المجال المالي هذا أمر مبرر وان تدخل السلطة التنفيذية فيه يحقق تعاونا ايجابيا كبيرا بين السلطتين لتسيير أمور الدولة.

---

(١) د. جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي، مصدر سابق، ص ٥٠.

(٢) استاذنا د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٣) نصت المادة ٨٠ من دستور سنة ٢٠٠٥ بانه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: أولا: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة..."

واخيرا يلاحظ بان الدستور هنا لم يحدد سقف زمني لإقرار مشروع الموازنة من قبل مجلس النواب ووضع حل بديل حال تأخره في إقرارها كما هو الأمر في الدستور الفرنسي في الفقرة الثالثة من المادة (٤٧) التي نصت "... إذا لم يبت في المشروع خلال مدة سبعين يوما فمن الممكن وضع احكام المشروع موضع التنفيذ بمقتضى أمر..." مما يجعلنا ندعو مجلس النواب لمراعاة ذلك عند إجراء أي تعديل دستوري ممكن، أو معالجة ذلك من خلال التشريع العادي بحيث يلزم مجلس النواب بسقف زمني لاقرار مشروع الموازنة بما لا يزيد عن ٩٠ يوما من تاريخ تقديم مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب، وإلا جاز للحكومة وضعها موضع التنفيذ بمقتضى قرار وزاري من قبل مجلس الوزراء.

المطلب الثاني: الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية

تشارك السلطة التنفيذية في الدول ذات التوجه البرلماني السلطة التشريعية في عملية سن القوانين فيتقرر عادة لتلك السلطة حق اقتراح القوانين، وبذلك يكون حق الاقتراح اختصاص مشترك بين أعضاء السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، كمظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين أعلاه [(١)]، فقد نصت بعض التشريعات الدستورية على حق السلطة التنفيذية في ممارسة الاختصاص التشريعي إما بالاشتراك مع السلطة التشريعية من خلال حقها في اقتراح القوانين او المصادقة على مقترحات مشاريع القوانين والاعتراض عليها وإصدارها، أو تمارسه على وجه الانفراد من خلال إصدار قرارات لها قوة القانون [(٢)].

ولتوضيح ذلك سنقسم الموضوع إلى ثلاثة فروع: الأول لاقتراح مشروعات القوانين والفرع الثاني للتصديق على مقترحات مشاريع القوانين والاعتراض عليها وإصدارها وفرعا ثالثا لإعداد التشريعات الفرعية وإصدارها.

الفرع الأول: اقتراح مشروعات القوانين

تملك السلطة التنفيذية عموما حق اقتراح مشاريع القوانين وعرضها على السلطة المختصة بالتشريع، وعادة ما تشير الدساتير إلى هذا الحق ومجمل الياته، التي يمكن ان نبينه بشيئ من التفصيل من خلال نقطتين هما:

---

(١) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٩٤٧.

(٢) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مصدر سابق ص ٧٣. ود. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق ص ٢٧٨.

أولا: معنى اقتراح مشروعات القوانين

يمثل اقتراح القوانين أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ولادة القانون، ويعرف حق الاقتراح بأنه عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به [(١)]، أو انه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه. فالاقتراح وفق هذا التعريف هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته [(٢)]، وقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني أما بعد الاقتراح فانه يصبح معروضا أمام البرلمان ويجب على البرلمان أن يفحصه ليقره كما هو، أو يجري عليه تعديلات وفق ما يسمح به دستور كل دولة أو قد يرفضه بشكل تام [(٣)]، ولذلك يرى بعض الفقه بان حق الاقتراح من شانه أن يحرك العملية التشريعية لكنه ليس ركن أساسي في عملية التشريع لأنه أمر قابل للتغيير والتبديل، إذ يمكن أن يعدل لعدة مرات قبل أن ياخذ حيز النفاذ، فهو يحرك العملية التشريعية لكنه لا يحدد مضمون القاعدة القانونية بصفة نهائية تصل إلى حد البتات [(٤)]، بينما ذهب اتجاه آخر من الفقه إلى إن الاقتراح يخلق التشريع وانه ركن أساسي وهو ما يدفع أعضاء السلطة التشريعية على فحص مشروع القانون وصولاً لإقراره في النهاية، وان الاقتراح جزء من العملية التشريعية بحيث لا يمكن ان تتم بدونه، مما يجعل الاقتراح عنصرا أساسيا في التشريع، ولا يعبئ بأن يقال بعد ذلك أن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح، لأن هذا العنصر لا ينشأ الا نتيجة للاقتراح ولهذا فإن التلازم بينهما قوي وحتمي حتى يتكون القانون ويكسب صفته النهائية [(٥)].

وأخيرا يأخذ حق الاقتراح أحد أسلوبين الأول نظام الاقتراح المنفرد [(٦)] حيث يقتصر على احدى السلطتين أما السلطة التشريعية واما السلطة التنفيذية، فقد يقتصر على البرلمان وحسب، فيستقل البرلمان في

---

(١) عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب، النجف، ١٩٧٢، ص٢٥٣.

(٢) د. عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص١٠.

(٣) د. وحيد رأفت ود. وايت إبراهيم، مصدر سابق، ص٣٨٦.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٣٥٢.

(٥)د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢٠٣.

(٦) احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٧٣.

ذلك ولا تشاركه السلطة التنفيذية مطلقا [١]، وقد تنفرد السلطة التنفيذية بالاقتراح مطلقا الأمر الذي يعني حرمان السلطة التشريعية من حق الاقتراح بالرغم من أنها ممثلة الشعب والمجسدة لإرادته، وتبرير هذا الوضع هو أن السلطة التنفيذية لديها من الإمكانات الفنية والإدارية ما يمكن ان يكفل حسن اقتراح وصياغة التشريع، في حين يفتقر أعضاء البرلمان لمثل هذه الوسائل التي تعتبر العنصر الرئيس في عملية التشريع [٢]. والاسلوب الثاني نظام الاقتراح المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [٣]، انطلاقا من انه لا يمكن حرمان السلطة التنفيذية من حق اقتراح القوانين كونها من يملك الوسائل والإمكانيات الأكثر فاعلية في هذه المهمة، بالوقت الذي أصبح فيه اقتراح القوانين من الحقوق الهامة التي يتمسك بها البرلمان ولا يتنازل عنها [٤]، على إن اغلب الدساتير وخاصة البرلمانية التي أخذت بمبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يسوده التعاون فيما بينها تبنت صورة الاقتراح المشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكنها تباينت في تحديد أي من طرفي السلطة التنفيذية الذي يختص بعملية الاقتراح، حيث ذهبت بعض الدساتير إلى إعطاء هذا الحق لرئيس الدولة والبرلمان، وبعضها أعطاه لرئيس الحكومة والبرلمان وقسما اخر جعلها بين كل من رئيس الدولة والحكومة من جهة والبرلمان من جهة أخرى [٥].

ثانيا: آلية اقتراح مشروعات القوانين

---

(١) انتقد جانب من الفقه هذا الاسلوب واعتبره حرمان للسلطة التنفيذية من حق اقتراح القوانين كما اعتبره عمل قليل الحكمة، لانها السلطة القائمة بتنفيذ القوانين وهي الأقدر على معرفة ما يجب عرضة من الاقتراحات علي البرلمان. ينظر د. سيد صبري، القانون الدستوري وموضوعاته مصدر سابق ص ٢٩٤.

(٢) د. أيمن محمد شريف، المصدر نفسه، ص٢٠٠ - ٢٠٢.

[٣] هذا الدور الأخير من التطور لحق الاقتراح ابتدأ ظهوره بعد تعديل دستور فرنسا لسنة ١٨١٤ حيث أعطي حق الاقتراح لكل من السلطة التنفيذية وأعضاء المجلسين وقد سرت هذه القاعدة في دستور ١٨٤٨ ثم أصبحت قاعدة ثابتة في دستور ١٨٧٥ اذ نصت المادة ٣ من قانون ٢٥ شباط سنه ١٨٧٥ علي ان(لرئيس الجمهورية ولأعضاء المجلس حق اقتراح القوانين)، ونصت المادة (١٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ على أن (يختص باقتراح القوانين رئيس مجلس الوزراء وأعضاء البرلمان). ينظر د. سيد صبري، القانون الدستوري وموضوعاته، مصدر سابق ص ٢٩٣.

[٤] ساجد محمد كاظم، وسائل تحريك المسؤولية السياسية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٢، ص ٩٢.

[٥] د. عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية – رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص١٢.

تباينت الدساتير في الدول ذات التوجه البرلماني في آليات اقتراح مشاريع القوانين واسلوب عرضها على السلطة التشريعية، فقد اتجهت بعض الدساتير اتجاها يقضي بالخروج على قاعدة المساواة بين مشروعات القوانين المقترحة عن طريق أعضاء البرلمان وتلك التي لها أصل حكومي، على خلاف القاعدة المستقرة التي تقضي بانه لا تمييز بين مشروعات القوانين ذات المصدر الحكومي والقوانين ذات المصدر البرلماني [١] من حيث مجمل آليات عرضها واسلوب مناقشتها، وعموما يمكن توضيح آليات اقتراح مشروعات القوانين من خلال نماذج الدساتير محل الدراسة.

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نصت المادة ٣٩ على أنه " لكل من الوزير الأول واعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين. تناقش مشروعات القوانين في مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة فيها، ثم تودع مكتب احد المجلسين. أما مشروعات القوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولا. ودون الإخلال بالفقرة الأولى من المادة ٤٤، تعرض مشروعات القوانين التي تهدف أساسا إلى تنظيم الهيئات الإقليمية على مجلس الشيوخ أولا.. ".

من جهة أخرى نصت المادة ٤٣ من الدستور بأنه " تحال مشروعات أو اقتراحات القوانين بناءً على طلب من الحكومة أو المجلس الذي اخطر بشأنها بغرض دراستها على اللجان المشكلة خصيصا لذلك. وتحال المشروعات والاقتراحات التي لم يقدم بشأنها مثل هذا الطلب على أحدى اللجان الدائمة التي يحدد عددها بثمان لجان في كل مجلس " [٢]، وهنا أما أن تشكل لجنة خاصة لدراسة مشروع القانون المقترح أو يحال إلى إحدى اللجان الدائمة في المجلس المعروض عليه. بينما تضيف المادة ٤٦- أولا من القانون الدستوري رقم ٧٢٤ - ٢٠٠٨ المؤرخ في٢٣ تموز٢٠٠٨ بانه " يخضع عرض مشروعات القوانين المودعة لدى الجمعية الوطنية او مجلس الشيوخ للشروط التي يحددها قانون أساسي.لا يمكن تسجيل مشروعات القوانين في جدول الأعمال اذا لاحظ مؤتمر رؤساء المجلس الذي اخطر الاول. ان القواعد التي يحددها القانون الأساسي لم تحترم وفي حالة وجود خلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة يمكن لرئيس المجلس المعني أو رئيس الوزراء ان يخطر المجلس الدستوري الذي يفصل في الخلاف في أجل ثمانية ايام... "

ومن ذلك يتبين لنا انه قبل أن يناقش مجلس الوزراء مشروع أي قانون معين يؤخذ رأي مجلس الدولة أي

---

(١) د. رافت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، مصدر سابق، ص٢٥٠.

(٢) قبل التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٨ كان عدد اللجان الدائمة ستة لجان في كل مجلس، فهي تقوم بدراسة المشاريع والاقتراحات التي لا يطلب احد أحالتها الى اللجان الخاصة. ينظر د. نزيه رعد، مصدر سابق، ص١٧٨.

يؤخذ ترخيص منه للبدء بمراحل القانون، ويبدو إن ذلك من اجل تجنب الوقوع مستقبلا في عدم دستورية أو قانونية مشروع القانون المقترح الذي سيستغرق وقت وجهد من مؤسسات الدولة المهمة ثم قد يطعن بقانونيته فتتبدد الجهود وربما يسبب مشاكل لاحقة بين مؤسسات الدولة.

وبعد أن يحصل الترخيص من مجلس الدولة ويعلن عدم ممانعته تجري مناقشة ذلك المشروع في مجلس الوزراء لإدخال عليه ما يتطلب من تعديلات وما يستلزمه من صياغات نهائية ثم يقدم إلى احد المجلسين مشفوعاً بالأسباب التي دعت إلى تقديمه ويرتبط مشروع القانون باسم الوزير الذي يقدمه لانه هو الذي يتولي الرد عند مناقشته في البرلمان كما يستطيع تفويض غيره في حضور المناقشات، على أن تكون مشاريع القوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولا، والمشاريع التي تهدف إلى تنظيم الهيئات الإقليمية على مجلس الشيوخ أولا، وبعد أن يتم عرض المشروع على البرلمان أما أن تتم الموافقة عليه من قبل أعضاء البرلمان أو يرفض، فاذا رفض يمكن إعادة تقديمه مرة أخرى وفي دور الانعقاد نفسه مهما تكرر هذا الرفض ولمرات غير محددة التي قد تصاحبها تعديلات معينه بعد مناقشة جديدة من قبل مجلس الوزراء تكون اثر معالجة أسباب رفض المشروع (١).

وقد تميز الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بان فرق بين القوانين العادية التي يقرها البرلمان والقوانين الأساسية، فهو لم يساو بينهما، فرغم ان كلا القانونين (العادي والأساسي) يشرعان من قبل البرلمان، إلا إن الدستور هو الذي يفضي على القوانين الأساسية هذه الصفة، إذ تخضع القوانين الأساسية لإجراءات خاصة من حيث مناقشتها والتصويت عليها داخل البرلمان تختلف في أوضاعها عن الاجراءات الخاصة بالقوانين العادية(٢).

---

(١)عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٦٨.

(٢) د. محسن خليل، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٦٥٥. وقد نصت المادة ٤٦ بانه " يتم التصويت على القوانين التي يضفي عليها الدستور طابع القوانين الأساسية وفق للشروط الاتية : لا يعرض المشروع او الاقتراح للمناقشة او التصويت عليه في المجلس الذي اخطر به أولا إلا بعد انقضاء اجل خمسة عشر يوما على إيداعه. ويطبق في هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها في المادة ٤٥، التي أشارت بعد تعديلها على أن " تجري دراسة كل مشروع او اقتراح بقانون بالتعاقب في مجلسي البرلمان بغرض الاتفاق على نص موحد، ودون الاخلال بتطبيق المادتين ٤٠ و ٤١، يقبل كل تعديل يقدم في المداولة الأولى، ما دامت له علاقة، ولو غير مباشرة، بالنص المودع او المرسل، وإذا لم يوافق على مشروع أو اقتراح بقانون، بعد قراءتين من كل مجلس، نتيجة خلاف بين المجلسين او إذا قررت الحكومة مباشرة الإجراء العاجل دون ان تعترض مؤتمرات الرؤساء معاً على ذلك، وبعد مداولة واحدة من كل مجلس، يمكن للوزير الاول

وأخيرا نلاحظ أن دور الحكومة من خلال آلية اقتراح مشروع القوانين هنا يفوق دور البرلمان، فالحكومة واقعا هي المشرع الرئيس، وإن حق الاقتراح كما تشير نصوص الدستور أعلاه باسم رئيس الوزراء والوزراء، وهو ما يستلزم أن يصدر الاقتراح أولاً من الحكومة، فلا يجوز لرئيس الجمهورية ان يقترح القانون ابتداءً، ذلك ان رئيس الجمهورية لا يمتلك دستورياً حق الاقتراح بيد انه يستطيع عن طريق امتلاكه حق توقيع القرارات التي يتم تداولها في مجلس الوزراء أن يؤثر في مضمون الاقتراح بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال معرفة مجلس الوزراء عموما برغبة أو توجه الرئيس [١].

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد ورد في المادة ١٠٩ من دستور عام ١٩٧١ بانه " لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين ". وكذلك نصت المادة ١٥٦: يمارس مجلس الوزراء بشكل خاص الاختصاصات الآتية:.... د - إعداد مشاريع القوانين... بالوقت الذي ذهبت فيه المادة (١١٠) من الدستور إلى أن " يحال كل مشروع قانون إلي إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه،... "

وهنا جعل الدستور حق اقتراح مشاريع القوانين لرئيس الجمهورية، وليس لمجلس الوزراء سوى اعداد المشروع، أو قد يعد مجلس الوزراء مشروع قانون معين ثم يقوم رئيس الجمهورية باقتراحه ورفعه إلى مجلس الشعب[٢]، ويشير الفقه المصري بان حق اقتراح مشروعات القوانين بالنهاية يكون حقا اصيلا لرئيس

او رئيسي المجلسين معاً فيما يتعلق باقتراح قانون، ان يدعو لانعقاد لجنة مشتركة متساوية الأعضاء من المجلسين تكلف باقتراح نص حول الاحكام الباقية قيد الخلاف. ويمكن للحكومة ان تعرض النص الذي أعدته اللجنة المشتركة على المجلسين وذلك للموافقة عليه... وإذا لم تتوصل اللجنة إلى المشتركة إلى الاتفاق..يمكن للحكومة بعد مداولة جديدة من الجمعية الوطنية ومن مجلس الشيوخ ان تطلب من الجمعية الوطنية الفصل فيه بصفة نهائية.... ". كما إن المادة ١٠٨ من لائحة الجمعية الوطنية نصت على انه " أثناء القراءات القائمة والقراءات اللاحقة في الجمعية الوطنية لمشاريع واقتراحات القانون، تجري المناقشة وفقا لإحكام الفصلين الرابع والخامس من الباب الحالي مع التحفظات التالية : الأولى :ان مناقشة المواد تكون محدودة بتلك التي لم يستطيع مجلس البرلمان التوصل الى نص متشابه لها. والثانية : المواد التي صوت عليها كل من المجلسين بنص متشابه لا يمكن ان تكون موضوعا للتعديل "

(١) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٢١١.

(٢) من امثلة ذلك تصريح رئيس مجلس الوزراء بشان مشروع قانون الاحوال الشخصية – حال اعداده – والذي جاء فيه: " ان الرئيس حسني مبارك قد وافق على الصيغة النهائية لمشروع قانون الاحوال الشخصية". منشور في جريدة الاهرام العدد ٨ ديسمبر عام ١٩٩٩.

الجمهورية، الا انه يجب ان يعد من قبل مجلس الوزراء [١] ليحيله رئيس مجلس الشعب بدوره إلى اللجنة المختصة في المجلس لفحصه والنظر فيه، وفقا للمادة ١٤٠ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التي نصت على انه " يعرض الرئيس إلى المجلس مشروعات القوانين في أول جلسة تالية لورودها من الحكومة ليقرر المجلس إحالتها إلى اللجان المختصة، وللرئيس أن يحيلها مباشرة إلى اللجان المختصة مباشرة ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة ". ثم تقوم الجنة المختصة هذه بعرضه على أعضاء المجلس مشفوعا بتقريرها وملاحظاتها على مضمون المشروع ليأخذ دوره في التصويت عليه بالموافقة أو الرفض من قبل أعضاء مجلس الشعب [٢].

أما في العراق وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ فقد ورد في البند أولا من المادة ٦٠ على إنه " مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء... " وجاء في المادة ٨٠ " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثانيا اقتراح مشروعات القوانين ".

وهنا يملك طرفي السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حق تقديم مشروعات القوانين، أي إنه لكل من رئيس الجمهورية [٣]. ومجلس الوزراء كل على حدة تقديم مقترح مشروع قانون معين، ويأتي حق السلطة التنفيذية باقتراح القوانين وفقا لمقتضيات النظام البرلماني الذي يستلزم قيام نوع من التعاون بين

---

(١) يرى بعض الفقه انه إذا قدم رئيس الجمهورية المصري اقتراحاً بقانون دون ان يكون قد سبق أعداده بمعرفة الحكومة وتمت الموافقة على هذا الاقتراح وصدر فان هذا القانون يكون معيباً بعيب الشكل الدستوري، مما يوجب القضاء بعدم دستوريته، ويذهب رأي اخر الى ان مشاركة مجلس الوزراء لا تتعدى الاعداد، فالقرار النهائي لرئيس الجمهورية الذي يمكنه رفض المشروع أو اجراء ما يرى من تعديلات عليه، ومن ثم ليس بمقدور مجلس الوزراء تقديم اقتراحات دون موافقة رئيس الجمهورية. ينظر د.صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم المعاصر، مصدر سابق، ص٣٢. ود. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، مصدر سابق، ٤٠٤.

(٢) د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني، المصدر نفسه، ص٤٠٥. وينظر في ذات المعنى د.ابراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام المصري، مصدر سابق، ص٢٧٩. د.سعد عصفور، النظام الدستوري المصري ، مصدر سابق ، ص٢٤٢. ود. يحيى الجمل، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص٢١٩.

(٣) ويرى بعض الفقه إن الدستور العراقي قد منح رئيس الجمهورية اختصاص التقدم بمشروعات قوانين وهذا يؤدي إلى ازدواج الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ويجعل من رئيس الجمهورية ممارساً فعلياً للسلطتين التنفيذية والتشريعية فاقتراح القوانين يعطى لمجلس الوزراء استنادا لطبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون بين الوزارة والبرلمان ولكون الفصل بين السلطتين فصلاً مرناً (٣). ينظر د. فائز عزيز اسعد ، دراسات ناقدة لدستور العراق ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٣٨ – ٣٩.

السلطتين الذي تتجسد إحدى مظاهره بالاشتراك في تشريع القوانين [١].

لكن الغريب في الأمر هنا ان المشرع الدستوري العراقي جعل لكل طرف حق اقتراح مشروع قانون بمعزل عن الطرف الثاني وليس لهما تقديمه مشتركين كسلطة تنفيذية واحدة [٢]، فإذا ما أراد احد طرفي السلطة التنفيذية هنا اقتراح مشروع قانون فعليه بعد دراسته واستكماله ان يرفعه إلى مجلس النواب [٣] ليحيله رئيس المجلس بدوره إلى اللجنة المختصة حسب ما جاء في المادة ١٢٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب " يحيل رئيس مجلس النواب مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية إلى اللجان المختصة، لدراستها وإبداء الرأي فيها قبل عرضها على المجلس لمناقشتها على ان يجري ذلك بحضور ممثل عن اللجنة مقدمة المشروع ".

وبعد أن تَستَكمل اللجنة المختصة دراسة المشروع وتعد تقريرها بشأنه ترفعه إلى رئاسة المجلس حيث تحيله الرئاسة بدورها حسب المادة ٩٠ من النظام الداخلي [٤] إلى اللجنة القانونية لتبدي رأيها القانوني فيه وفي ما يتضمنه تقرير اللجنة المختصة لترفعه اللجنة القانونية بعد ذلك إلى رئاسة المجلس التي تضعه على جدول أعمال المجلس ليعرض للقراءة ألاولى باستعراض موضوع المشروع أمام أعضاء مجلس النواب الحاضرين ليطلب رئيس الجلسة التصويت من حيث المبدأ على المشروع إجمالا، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية أعضائه عُدَ ذلك رفضاً للمشروع [٥]. أما إذا تم التصويت بالموافقة فتحدد رئاسة المجلس موعدا آخر لا يقل عن أربعة أيام لعرضه على جدول أعمال المجلس في قراءة ثانية بغية

---

(١) أستاذنا د. رافع خضر شبر، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ٣.

(٢) كان اخر ما قدم السيد جلال الطلباني رئيس الجمهورية على سبيل المثال مشروع إعادة الحدود الادارية للمحافظات. ينظر محضر الجلسة رقم (٢٠) الاثنين (٢٠١٢/٢/١٦.

(٣) تقدم الوزارة مشروع القانون عن طريق وزير الدولة لشؤون مجلس النواب بينما رئيس الجمهورية يقدمه مباشرة عن طريق ديوان رئاسة الجمهورية إلى رئاسة مجلس النواب.

(٤) نصت المادة ٩٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ : تختص اللجنة القانونية بـ :... خامسا : دراسة مقترحات مشروعات القوانين المقدمة لها من قبل المجلس والحكومة وإبداء الراي في شانها وإعداد نصوصها وصياغتها، بحسب ما تكلف به من قبل هيئة الرئاسة في المجلس.

(٥) ينظر المادة ١٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

مناقشته من قبل الأعضاء وإبداء آراءهم ومقترحاتهم بالتعديل أو الحذف أو الإضافة [١]، ثم تأتي المرحلة الثالثة مرحلة التصويت على المشروع بالموافقة أو الرفض التي تختم بها آلية سير مقترح مشروع القانون التي تقدمه السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: التصديق على مشروعات القوانين والاعتراض عليها وإصدارها

لكي يتحول مشروع القانون إلى قانونا لابد وان يوافق عليه البرلمان أولا، ثم يصادق عليه رئيس الدولة من خلال حقه بالتصديق ثانيا [٢] فالرئيس إن لم يستخدم حقه في الاعتراض على القانون يعتبر القانون مصادقا عليه، فهو يمارس هذا الحق متمما للعملية التشريعية التي تكون من مهام السلطة التنفيذية التي يمر بها مقترح مشروع القانون بينما إصدار القانون والأمر بنشره، يعتبر من ضمن الوظيفة التنفيذية التي يقوم بها رئيس هذه السلطة المتمثل برئيس الدولة [٣]، ويتبين لنا ذلك من خلال ما يلي.

أولا: التصديق على مشروعات القوانين والاعتراض عليها

التصديق عبارة عن تصرف يمنح به رئيس الدولة حق الموافقة الضرورية على خروج القانون وقابليته للتطبيق، وبدونه لا يصبح القانون واجب النفاذ، مما يجعله عنصرا أساسيا في العملية التشريعية [٤].

وعليه يكون حق التصديق لرئيس الدولة من خلال صلاحيته بالموافقة على القوانين، التي خلاف تحققها – عدم التصديق - سيؤدي الامر إلى الاعتراض أي رفض القانون [٥]، لكن الدساتير الحديثة لم تأخذ بهذا المعنى المعنى الدقيق للتصديق وإنما تعتنق ما يعرف بحق الاعتراض التوقيفي وبذلك يكون بديل حق التصديق هو

(١) يستثنى من ذلك حالة الاقتراح بتعديل مشروع الموازنة اذ لابد من موافقة الحكومة ينظر المواد (١٢٩ - ١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[٢] أستاذنا د. علي ألشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط١، مؤسسة دار الصادق الثقافية،عمان، ٢٠١٢، ص٢٣٥.

[٣] د. رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص ٢٦٠ ٢٦١.

[٤] محمد عبد الحميد ابو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مصدر سابق، ص٦٢٥.

[٥] د. إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٤٣٢.

حق الاعتراض التوقيفي، بل إن بعض الدساتير قد أخذت تطلق لفظ التصديق على حق الاعتراض [١]، الذي يفترض انه إذا لم يوافق رئيس الدولة على مشروع قانون معين، فان هذا الأخير يمكن أن يصدر إذا اقره البرلمان مرة أخرى بأغلبية خاصة، ويلتزم رئيس الدولة بإصداره [٢]، ويمكن ان نوضح هذا الحق من خلال نماذج الدساتير محل المقارنة وكما يلي.

في فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نصت المادة ١٠ بأنه " يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشر يوما التالية لإرسال القوانين المصدق عليها بصفة نهائية إلى الحكومة. ويمكنه ان يطلب من البرلمان قبل انقضاء هذا الاجل مداولة ثانية بشان القانون او بعض مواده، ولا يمكن رفض اجراء هذه المداولة الثانية ".

ومن هنا يتبين بان رئيس الجمهورية يملك حق الاعتراض التوقيفي اي سلطة الاعتراض المؤقت على القانون [٣]، وله أن يطلب من البرلمان حسب إشارة النص هنا إجراء مداولة جديدة للقانون كله او لبعض مواده، خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإرسال القانون إليه، وبهذا أدخل الدستور تجديدا في شأن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، فلم يعد هذا الحق مقصورا على مشروع القانون كله، بل يمكن استخدامه فيما يخص بعض من نصوصه كما يعرف بالاعتراض الجزئي [٤]، مما يشير إلى ان السلطة التنفيذية هنا تمتلك امتيازا مهما يجعل حق الاعتراض قليل الاستعمال، بل وحتى اصبح نادرا ما يستعمل الرئيس هذا الحق لأنه لا يحتاج إلى ذلك باعتبار انه أساسا من يقترح القوانين وبحكم رئاسته لمجلس الوزراء يمكن أن يوافق او يعترض على مشروعات القوانين التي يتم اقتراحها بداية سير عملية تشريع القانون. [٥]، الا الا انه قد يتبين لاحقا ان القانون المعروض عليه مخالفا للدستور أو بعض أحكامه فعليه هنا - كما للوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين عضو من احد المجلسين- أن يرسله إلى المجلس الدستوري لفحصه وإبداء الرأي القانوني فيه استنادا للمادة ٦١ من الدستور التي نصت على أنه "... يمكن

---

(١) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٩٤٩.

(٢) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، المصدر نفسه، ص٦٢٨-٦٢٩.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، الكتاب الأول - التطور الدستوري في فرنسا، ص٥٨٢. ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٩.

(٤) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٦٢٤.

(٥) يلجا رئيس الجمهورية احيانا لحق الاعتراض في أوضاع خاصة أهمها تصحيح القوانين شكليا فقط دون أن يشمل الاعتراض هذا مضمون القانون محل الاعتراض. ينظر د. حازم صادق، مصدر سابق، ص٢١٩. ود. عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص ٢٥٩.

لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائبا أو ستين عضوا في مجلس الشيوخ ان يخطر المجلس الدستوري... بالقوانين قبل إصدارها "، حيث إذا ما بين المجلس الدستوري وجود مخالفة دستورية معينة هنا، فعلى الرئيس أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة بشأنه على وفق ما تقدم أعلاه من تطبيق للمادة ١٠ من الدستور [١].

أما في مصر فقد ورد في المادة ١١٣ بأنه " إذا أعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده اليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد أعتبر قانوناً واصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أعتبر قانوناً واصدر ".

وهنا يتبين لنا بان الدستور المصري قد منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض بأن يعترض على مشروع القانون فيرده إلى مجلس الشعب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، لكي يعيد مناقشته، فاذا استجاب مجلس الشعب لهذا الاعتراض سقط المشروع وزال من الوجود، أما إذا لم يستجب المجلس لهذا الاعتراض فأنه يستطيع أن يناقشه ويقره، فإذا أقره بأغلبية ثلثي أعضاءه عد المشروع قانونا [٢].

من جهة أخرى لا يعني اعتراض رئيس الجمهورية على قانون معين إن هذا القانون قد اعدم أو يلغى نهائيا [٣]، وإنما حق الرئيس هنا في الاعتراض على مشروع القانون الذي يقره مجلس الشعب ليس حق

---

(١) أُستخدم هذا الحق بموجب المرسوم الصادر من رئيس الجمهورية في ١٣/ تموز/ ١٩٨٣ والمتضمن طلب إجراء مداولة جديدة على القانون المراد إصداره الخاص بتنظيم المعارض العالمية في فرنسا لعام ١٩٨٩ استنادا لنص المادة (١٠) من الدستور وسبب طلب المداولة هو تجنب الموقف الغريب المتعلق باصدار قانون لا يوجد سبب حالي في وجوده، كما أستخدم هذا الحق في ٩ آب ١٩٨٥ بشأن القانون المتعلق ببلدة كالدوني الجديدة ويرجع السبب في طلب تلك المداولة إلا إن المجلس الدستوري قضى بوصف المادة ٢١٤ من القانون المذكور غير دستورية. ينظر د. احمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ١٨٨-١٨٩. ود.اندريه هوريو، مصدر سابق، ص ٤٠٧.

(٢) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، مصدر سابق، ص٦٣٠. ود. فؤاد عبد النبي حسن فرج، مصدر سابق، ص٤٥٣.

(٣) كانت الدساتير المصرية السابقة كما في دستور سنة ١٩٢٣ تاخذ بالمعنى الدقيق للتصديق وكان البرلمان لا يستطيع التغلب على إرادة رئيس الدولة وهذا يعني أن يصبح رأي ممثلي الشعب مجرد رأي استشاري. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٤١٢ – ٤١٣.

اعتراض مطلق، وإنما يكون حق اعتراض نسبي او توقيفي مؤقت [١].

أما بالنسبة للائحة الداخلية لمجلس الشعب فيما يخص حالة الاعتراض فقد نصت المادة ١٥٨ بانه " إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون اقره مجلس الشعب ورده اليه طبقا للمادة ١١٣ من الدستور، اخطر رئيس المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض. ويعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض ويجوز له أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن، ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى اللجنة العامة لدراسة المشروع المعترض عليه، والمبادئ والنصوص محل الاعتراض وأسبابه الدستورية او التشريعية بحسب الأحوال. ويعرض تقرير اللجنة العامة على المجلس لنظره على وجه الاستعجال. فإذا اقر المجلس مشروع القانون المعترض عليه، بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونا واصدر. وفي غير هذه الحالة يشكل المجلس – بناء على اقتراح رئيسه – لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه طبقا لما قرره من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض. ويخطر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بتقرير عما اتخذه المجلس من قرارات، وما اتبع من إجراءات بشان الاعتراض.

أما فيما يخص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٧٣ على انه " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:... ثالثا: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها ".

ومن هنا يتبين لنا بأن رئيس الجمهورية يملك حق المصادقة على القوانين خلال فترة خمسة عشر يوماً، وان مرور هذه الفترة دون اعتراضه الصريح على القانون سيعد معها القانون مصادقاً عليه حكماً بمضي هذه الفترة[٢].

ونرى ان هذا النص الذي ينظم حق مصادقة الرئيس على القوانين غير صريح، فكان من الافضل ان ينحى المشرع الدستوري منحى الدستور الفرنسي في المادة ١٠ والمصري في المادة ١١٣ السابق ذكرهما، بل حتى ان مراجعة وتفحص الاعمال التحضيرية للجنة كتابة الدستور عند مناقشة نص المادة ٧٣ لم تكن بالوضوح الذي يمكن ان نقطع معها بصراحة توجه المشرع الدستوري في منح حق الاعتراض التوقيفي

---

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٧١٠.

(٢) استاذنا الدكتور رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٧٨.

لرئيس الجمهورية [١].

وتجدر الاشارة الى ان الدستور قد نظم حالة اخرى شملت حق تصديق رئاسة الجمهورية - للدورة الاولى فقط لمجلس النواب بعد نفاذ دستور سنة ٢٠٠٥ [٢] - حيث نصت المادة ١٣٨/ خامسا / على انه:

أ - ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها.... ب- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات الى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانية الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها . ج- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها إليه، تعاد الى مجلس النواب، الذي له ان يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضاءه غير قابلة للاعتراض، وتعد مصادقاً عليها.

اذ تشير هذه المادة الى حق مجلس الرئاسة في الموافقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب [٣] طيلة فترة دورته النيابية الاولى [٤] أي ان له الحق في الاعتراض التوقيفي على القوانين وإرجاعها [٥] إلى مجلس النواب[٦] لإعادة النظر فيها [٧] ، وعلى هذا الأساس عالج النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦

---

(١) ينظر محاضر أعمال لجنة كتابة دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، محضر الاجتماع الثالث والعشرون بتاريخ ٢٤ / ٧ / ٢٠٠٥.

(٢) اشترك النائبين مع رئيس الجمهورية في صلاحياته طيلة الدورة النيابية الاولى وفقا لنص المادة ١٣٨ / سادسا من الدستور من انه : يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور.

(٣) استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق ، ص ٨٣.

(٤) ليلى حنتوش الخالدي، مصدر سابق، ص ١١٩.

(٥) يتخذ مجلس الرئاسة قراراته هنا بالإجماع إذ نص البند رابعاً من المادة (١٣٨) على أن : يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع، ويجوز لأي عضوان ينيب أحد العضوين الآخرين مكانه.

(٦) استاذنا د. رافع خضر شبر،، المصدر نفسه ، ص ٨٢.

(٧) حدث على سبيل المثال ان اعترض نائب رئيس الجمهورية طارق الهاشمي عن المصادقة على قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ على خلفية اعتراضه على النسبة المخصصة للعراقيين المقيمين في الخارج فاعتراضه جاء على المادة الأولى من القانون، لأنها لا تعطي مقاعد تتناسب مع أعداد العراقيين في الخارج ودعا الى زيادتها من ٥% الى ١٥% في البرلمان المقبل والذي سيضم ٣٢٣ نائباً، وهذا يعني ان يعاد القانون مرة أُخرى الى البرلمان لكي يتم تعديل المادة التي تم الاعتراض عليها والتصويت عليها ثانية، وقد وافق مجلس النواب على إدخال تغييرات على قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ مما يعني عدم تعرضه لنقض ثان من قبل نائب الرئيس – فوافق النواب على

موضوع اعتراض (مجلس الرئاسة) في نظامه الداخلي [١].

وهنا قد انتهت صلاحيات مجلس الرئاسة بنقض تشريعات مجلس النواب التي كانت مقررة لكل عضو من أعضاءه في الدورة الاولى، بانتهاء ولاية مجلس الرئاسة الذي انتهى بانتخاب رئيس الجمهورية في الدورة الثانية، والذي أصبح معها رئيس الجمهورية يملك حق الاعتراض التوقيفي على تشريعات القوانين الصادرة من مجلس النواب بمفرده.

ثانيا:إصدار مشروعات القوانين

تمثل عملية إصدار مشروعات القوانين عملا قانونيا يقوم به رئيس الدولة لكي يعلن به عن ميلاد قانون جديد، فهو بمثابة شهادة ميلاد مؤداها إن السلطة التشريعية قد أقرت القانون المزمع إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها الدستور، كما انه إقرار موجه من رئيس الدولة إلى رجال السلطة التنفيذية بضرورة تنفيذ القانون وتطبيقه [٢].

توزيع المقاعد البرلمانية و التي كانت سبباً في إعتراض نائب الرئيس على النسخة الأولى من القانون. وعدلت المادة ١ من قانون التعديل الاول وذلك باضافة نسبة النمو السكاني بمعدل ٢.٨ % لكل محافظة سنويا مما جعل العراقيين يصوتون اينما كانوا لقوائم محافظاتهم او لمرشحيهم ولو كانوا خارج العراق، كما شمل التعديل منح مكونات نسبة من المقاعد (كوتا) تحسب من المقاعد المخصصة لمحافظاتهم على ان لا يؤثر ذلك على نسبتهم في حالة مشاركتهم في القوائم الوطنية،و يلاحظ ان التعديل قد الغى المادة ١٥ وحل محلها المادة(١)، فالتعديل لم يقتصر على المادة الاولى من القانون.

[١] نصت المادة ١٣٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٦ بانه (لمجلس الرئاسة الموافقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وإصدارها، بعد إرسالها اليه خلال عشرة أيام من تأريخ وصولها بأَستثناء ما ورد في المادتين (١١٨) و (١١٩) من الدستور وفي حال عدم الموافقة تعاد القوانين الى مجلس النواب). وكذلك المادة ١٣٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب التي نصت على :

أولا: يعقد مجلس النواب جلسة لهذا الغرض – اعتراض مجلس الرئاسة ويحيل المجلس قرار النقض والبيانات المتعلقة بها الي لجنة مختصة لدراسة المشروع محل الاعتراض والأسباب التي استند عليها قرار عدم الموافقة ويعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس للنظر فية على وجه الأستعجال، فاذا اقر المجلس مشروع القانون محل النقض بالأغلبية ترسل الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها.

ثانيا: في حالة عدم موافقته ثانية خلال عشرة أيام من تأريخ وصولها اليه فلمجلس النواب بعد إعادتها اليه ان يقر بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها.

[٢] د.محمد عبد الحميد ابو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مصدر سابق، ص ٦٣١. ود. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، مصدر سابق ، ص ٤٠٤.

وإذا كان الإصدار هذا تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ باعتباره تشريعا ملزما بات من الضروري إتمامه بان يتم الابلاغ عن مضمونه إلى المكلفين بأحكامه بطرق الإشهار التي يكون أبرزها ووفق ما هو سائد نشرها في الجريدة الرسمية للدولة، ولا يكون نافذا فور اعلانه هذا بل عادة ما يخضع لفترة زمنية يدخل فيها القانون حيز النفاذ بعد فترة زمنية لاحقة لنشر القانون يحددها دستور الدولة [١]، ويمكن أن نلاحظ هنا تنظيم عملية إصدار القوانين من قبل رئيس الدولة من خلال نماذج الدساتير محل الدراسة.

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ تنص المادة ١٠ بانه " يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال الخمسة عشر يوما التالية لارسال القوانين المصدق عليها بصفة نهائية إلى الحكومة... "حيث يقوم رئيس الجمهورية في حال عدم اعتراضه على القانون أو بعد رجوع القانون مرة أخرى من السلطة التشريعية بعد عملية الاعتراض، بإصدار القانون وإرساله إلى الحكومة [٢] بأنه قد تمت المصادقة النهائية على القانون للعمل به في المدة القانونية اعلاه [٣].

أما في دستور مصر لسنة ١٩٧١ فقد نصت المادة ١١٢ بانه " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها ".

وهنا لم يعين الدستور فترة زمنية يتم خلالها إصدار مشروع القانون كما هو الأمر في الدستور الفرنسي، حيث يعلل بعض الفقه ضرورة تحديد الفترة الزمنية حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في الإصدار فيظل القانون خاملا[٤]، فالدستور المصري هنا قد أعطى رئيس الجمهورية حق الاصدار وحسب ولم يشر إلى أكثر من ذلك من تفاصيل أخرى في المادة أعلاه أو في المواد الأخرى[٥].

---

[١] د. محسن خليل ، المصدر نفسه ، ص ٤٠٤.

[٢] احمد عارف الضلاعين، مصدر سابق، ص ٢٣٧.

[٣] د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية، مصدر سابق، ص ٥٩٣.

[٤] د. عمرو احمد حسبو، مصدر سابق، ص٢٦٥.

[٥] د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص٤٢٢.

أما في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد ورد النص في المادة ٧٣ " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات[١] الآتية:... / ثالثا: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها " [٢].

وهنا تتم عملية إصدار القوانين من قبل رئيس الجمهورية بعد عملية المصادقة على القانون بان يوقع على القانون ويأمر بنشره في الجريدة الرسمية (جريدة الوقائع العراقية)، وفق قانون (النشر في الجريدة الرسمية رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٧ - المعدل في ٨/ ١٢ /٢٠٠٧) [٣]، وهنا يلاحظ ان نص الدستور وكذلك قانون النشر اعلاه لم يوضحا السقف الزمني الملائم لاصدار القانون بعد عملية المصادقة، كما لم تحدد سقف زمني معين لنفاذه، لكن عادة ما تتضمن القوانين المشرعة ذاتها نصا يكون في المادة الأخيرة من تسلسل مواد القانون المشرع، يشير إلى تاريخ نفاذه كما في "عبارة ينفذ هذا القانون اعتبارا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية " [٤]، أو " ينفذ هذا القانون من تاريخ إقراره وينشر في الجريدة الرسمية " [٥].

الفرع الثالث: إعداد التشريعات الفرعية وإصدارها

يمثل البرلمان عضو التشريع الأصيل والأساس في الدولة، إلا إن تطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية منذ أوائل القرن العشرين وإزاء الاضطرابات أو الأزمات التي انتابت كثيرا من دول العالم ظهرت الحاجة إلى إطلاق يد الإدارة في علاج بعض الأمور[٦]، في الظروف العادية والاستثنائية بما لها من خبرة ودراية على تفهم طبيعة هذه الظروف باعتبار تواجدها الدائم واتصالها المستمر بالواقع اليومي لحياة المواطنين وما يتوفر

---

(١) استخدم المشرع الدستوري هنا مصطلح الصلاحيات، بينما في مواد اخرى مختلفة من الدستور استخدم مصطلح اختصاصات وكان من الأفضل للمشرع الدستوري ان يوحد المصطلح بالنص على صلاحيات أو اختصاصات. د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان،موسوعة الثقافة القانونية أ، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٧٣.

(٢) استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ١٠٦.

(٣) ينظر جريدة الوقائع العراقية العدد: ٤٠٤٧ في ٢٠٠٧/٣٠/٨، ص ٣ .

(٤)) ينظر للمثال المادة ٥٤ (الأخيرة) من قانون إصلاح النزلاء والمودعين رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨١ المعدل. ينظر تشريعات مجلس النواب، إصدار الدائرة الإعلامية في مجلس النواب العراقي، العدد ١، بغداد، ٢٠٠٦. ص٩٧.

(٥)) ينظر المادة ٣ من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب.منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٢٤ في ١٩ / ٧ / ٢٠٠٦.

(٦) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مصدر سابق، ص٦٣٦.

لها من قدرة على استدعاء الفنيين والمتخصصين للاستعانة بآرائهم [١]، على ان يكون ذلك في نطاق القانون أي إما أن تكون صادرة بموجب قانون سابق تتولى هذه اللوائح تنفيذه أو تقوم بإكماله بدعوة من المشرع وترخيص مسبق أو تلقائي من قبل الإدارة [٢]، وفق ما يعرف باللوائح الإدارية.

واللائحة عبارة عن قرار صادر من السلطة الإدارية ينشئ قاعدة عامة مجردة تطبق على عدد غير محدود أو معين من الإفراد. ولذلك تعتبر اللوائح أعمالا ذات طبيعة تشريعية شانها شان القانون وان اختلفت عن القانون بأنها صادرة عن السلطة الإدارية بينما تقرر السلطة التشريعية القانون، ولكون السلطة التشريعية من يملك الاختصاص الأصيل في التشريع أطلق على تشريعات السلطة التنفيذية هذه بالتشريعات الفرعية [٣].

أولا : حدود العلاقة بين القانون واللائحة

إن اللائحة تشبه القانون من الناحية الموضوعية لكن من ناحية المعيار الشكلي أو العضوي السائد في الفقه والقضاء يكون القانون أعلى من اللوائح لصدور القانون من البرلمان ممثل الشعب صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، أما اللوائح فهي تصدر عن السلطة التنفيذية التي لا تكون جهة أصيلة في مجال التشريع[٤]. فالقانون كعمل صادر من السلطة التشريعية التي تمثل السيادة الشعبية يحتل مرتبة أعلى من كل القواعد القانونية الأخرى الصادرة من بقية الهيئات العامة، وله القدرة بالتدخل في كل المسائل من دون الحاجة إلى وجود قاعدة عليا سابقة عليه تحدد له نشاطه، بينما اللوائح عكس ذلك تكون أدنى مرتبة وتابعة للقانون وإنها لا تصدر إلا وفقا للقانون فتكون دائما بحاجة إلى قانون يحدد لها تصرفاتها ويصرح لها بالتدخل ويمنحها الشرعية[٥].

ومن هنا تملك العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة بشكل عام اختلافا شكليا عن القانون، وخاضعة موضوعيا له من حيث إنها لاحقة للقانون بما لا يخالف أحكامه ولا الشكل الذي يحدده لها، كونه أقوى وأعلى

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مصدر سابق، ص٧٣.

(٢) د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، (دراسة مقارنة)، ط ١، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٠، ص٧٧.

(٣) د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، مصدر سابق، ص ٤٠٧

(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٧٨٢

(٥) د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، المصدر السابق، ص ٨١-٨٢.

مرتبة أو سابق لها[١]، بما يجعل له حدا فاصلا بينه وبين القانون[٢].

اما دساتير الدول محل المقارنة فقد توزعت على اتجاهين في تنظيم علاقة القانون باللائحة، الأول اخذ بنوع من العلاقة التقليدية والثانية بعلاقة غير تقليدية كما سنوضحه من خلال ما يلي.

الاتجاه الأول: اتجاه العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة

من الدساتير التي اخذت باتجاه العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة كل من دستور مصر لسنة ١٩٧١ ودستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

فقد أخذ دستور مصر لسنة ١٩٧١ بالصورة التقليدية لعلاقة القانون باللائحة من حيث إن اللائحة تابعة للقانون ولا تصدر إلا بمقتضاه ولأجله. حيث نصت المادة ١٤٤ على أن " يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها... ".

فهنا لا يصدر رئيس الجمهورية لائحة من شانها ان تمس ذلك القانون، بالتعديل أو التعطيل أو اعفاءها كلا أو جزءا من التنفيذ [٣].

اما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فلم ينص على حق السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح الإدارية كما في مصر، وإنما نص على حقها بإصدار الأنظمة والقرارات بهدف تنفيذ القوانين وحسب [٤].

وتظهر الأنظمة والقرارات التي تهدف الى تنفيذ القوانين في الدستور هنا من حيث المضمون على انها لوائح ادارية كتلك اللوائح السائدة في دساتير النظم البرلمانية.

الاتجاه الثاني: اتجاه العلاقة غير التقليدية بين القانون واللائحة

---

(١) د. إسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص٤٣٤

(٢) للمزيد ينظر سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، مصدر سابق، ص١٥٨.

ود. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص٤٨٦.

(٣) د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٢٠٧.

(٤) نصت المادة ٨٠ من دستور سنة " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية :.... ثالثا : إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين ".

يمثل هذا الاتجاه الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، اذ ان أساس العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد اخذت منحى جديدا من خلال استحداثه لفكرة مختلفة واسلوب جديد لتقسيم الاختصاصات بين القانون واللوائح المستقلة، وهو اتجاه جديد لم يسبق إليه احد من الدساتير، حيث حصرت سلطة البرلمان بالتشريع في مسائل محددة وتركت ما عداها من مساءل للسلطة التنفيذية للتنظيم اللائحي [١]، فقد نصت المادة ٣٧ على انه " المواد التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحية... "، ونطاق القانون هذا قد حدد على سبيل الحصر بمساءل معينة أحصتها المادة ٣٤ وفق الصورة التي تقدم ذكرها في موضوع سابق [٢]. من جانب آخر أبقى الدستور الفرنسي على حق السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التقليدية الأخرى كما سياتي تفصيله.

ثانيا: أنواع اللوائح

تعددت أنواع اللوائح في تنظيمات نصوص اغلب دساتير الدول ذات التوجه البرلماني إلى لوائح تنفيذية ولوائح مستقلة ولوائح تفويضية وأخرى للضرورة، يمكن ان نوضحها مع الاشارة إلى دساتير الدول محل الدراسة كما يلي.

أ-اللوائح التنفيذية

عادة ما يقتصر القانون على إيراد المبادئ العامة والقواعد الأساسية التي تتعلق بالموضوع محل التشريع دون استيعاب جميع التفاصيل الخاصة به [٣]، لذلك ترك للسلطة التنفيذية كجهة مختصة بتنفيذ القانون حق إصدار هذه اللوائح بقصد تسهيل مهمة تنفيذه وتفصيل ما يتضمنه من إجمال مع بيان كيفية تطبيقه من قبل المعنيين به[٤]. أي بما يكمل القانون ويضفي عليه التوضيح وطريقة التنفيذ لذلك يسمى أحيانا باللوائح التكميلية.

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نصت المادة ٢١ على انه " يدير الوزير الأول أعمال الحكومة...

---

[١] د. بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، المصدر نفسه، ص١٠١.

[٢] أشارت المادة ٣٤ إلى نطاق البرلمان القانوني من خلال حقه بإنشاء المصالح العامة أو فئات جديدة من المؤسسات العامة والدفاع الوطني وتنظيم الملكية والضرائب المفروضة وسك العملة والضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين والحقوق المدنية والجنسية وأهلية الأشخاص وتعيين الجرائم والجنح والعقوبات الواجب تطبيقها.

[٣] د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، مصدر سابق، ص ٤٠٧.

[٤] د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري – المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧، مصدر سابق، ص ٣٤١.

ويتولى تنفيذ القوانين ويمارس سلطة إصدار اللوائح.... ".

ووفقا لهذا النص يقوم الوزير الأول بإصدار اللوائح التنفيذية التي تضع الجزئيات والتفصيلات اللازمة لوضع القوانين موضع التنفيذ، بالشكل الذي يكمل القانون ويوضح طريقة تنفيذه [١].

أما في دستور مصر لسنة ١٩٧١ فقد نصت المادة ١٤٤ على أن " يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدار ها. ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه ".

وهنا يقرر الدستور حق إصدار اللوائح التنفيذية لرئيس الجمهورية بان يزاولها بعد موافقة مجلس الوزراء، مع قيد واضح على الرئيس هنا بان لا يصدرها الا بالشكل الذي لا يحدث فيه تعديل معين او تعطيل أو إعفاء من تنفيذها، كما له حق تفويض بديل عنه بممارسة هذا الحق [٢].

أما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فلم يطلق تسمية اللوائح التنفيذية على ما من شانه أن يكمل الدستور ويوضح جزئياته وتفاصيله وطريقة تنفيذيه، وإنما جعل حق الحكومة في التشريعات الفرعية من خلال الأنظمة والقرارات [٣] كما اشار إلى ذلك نص المادة ٨٠ من انه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية...ثالثا: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القانون ". أي اسند هذا النص مهمة إصدار الأنظمة والقرارات – الادارية - بمجلس الوزراء (الادارة العامة).

ب- اللوائح المستقلة

تختلف هذه اللوائح عن غيرها من ناحية إنها عمل إداري لا يكون مكمل لقانون معين أو موضحا ومفصلا له وإنما يكون عملا مستقلا يستند غالبا إلى الدستور أو إلى العرف الدستوري مباشرة [٤]، وهو يأخذ احد طريقين أما بشكل لوائح تنظيمية أو لوائح ضبطية.

---

(١) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٤٨٤.

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٢٠٧.

(٣) استاذنا د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ١١٢.

(٤) د. بدرية جاسر الصالح، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي (دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي)، ط ١، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، ١٩٨٢ ص ٤٩.

- **اللوائح التنظيمية**

وهي القواعد الإدارية التي تصدر لتنظيم مرافق الدولة العامة وتنسيق سير العمل في المؤسسات والإدارات الحكومية العامة وإشباع حاجات المجتمع العامة من دون ضرورة الاستناد إلى قانون معين وإنما يمكن أن تستند إلى نص دستوري وحسب [١].

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ يمكن أن يصدر الوزير الأول قرارات تنظيمية بموجب المادة ٢١ باستثناء المجالات المحجوزة التي وردت في المادة ٣٤ من الدستور التي تقدم ذكرها [٢].

اما دستور مصر لسنة ١٩٧١ فقد نص في المادة ١٤٦ على انه " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة ".

وهنا يخول النص هذا رئيس الجمهورية إصدار اللوائح التنظيمية من دون ان يصاحبها حق تفويض بديلا عنه، ولا يعني ذلك عدم قدرة البرلمان على إصدار قانون جديد ينشئ مرفق عام أو يعيد تنظيمه، كما لا يمنع الوزير في وزارته كونه الرئيس الإداري الأعلى في وزارته من إصدار لوائح داخلية تكميلية في حدود القانون أو في إطار القرار الجمهوري بإنشاء وتنظيم الوزارة [٣].

أما في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد جرى العمل على انه يمكن لمجلس الوزراء انشاء مرافق عامة، قد يقتضيها عمل الادارة العامة وتسيير شؤون المواطنين، كما استحدث مجلس الوزراء على سبيل المثال دائرة المراءة – الخاصة بشؤون المراءة العراقية التي قد تعرضت لظروف اجتماعية خاصة - وجعلها مرتبطة اداريا بمجلس الوزراء، وكما استحدث رئيس مجلس الوزراء العراقي (مجالس الاسناد) في بعض محافظات الجمهورية لمعالجة بعض المشاكل الامنية.

- **اللوائح الضبطية**

وهي لوائح مستقلة لا تستند في صدورها إلى قانون تصدر عن السلطة التنفيذية بهدف حماية النظام العام بعناصره المختلفة من خلال فرض بعض القيود على حريات الأفراد كحفظ الأمن العام والصحة والسكينة

---

[١] د. فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٤٩٧.

[٢] د. حسان محمد شفيق العاني تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٧٣.

[٣] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٧٨٤.

العامتين[١].

ويذكر بعض الفقه انه يجب أن لا تتوسع السلطة التنفيذية بإصدارها لأنها استثناء من الأصل الدستوري الذي يقضي بان تنظم الحريات ولا تقيد إلا بقانون يصدر عن البرلمان [٢]، لذلك تعمد بعض الدساتير إلى عدم السماح للسلطة التنفيذية عموما بإصدار لوائح ضبطية كما في دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ الذي لم يرد فيه نصا يتيح للسلطة التنفيذية ذلك [٣].

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ فقد نصت المادة ١٤٥ منه على انه " يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط ".

أي إن اختصاص إصدار لوائح الضبط حق عائد لرئيس الجمهورية وحده من دون أن يكون له الحق في تفويض غيره في إصدارها، كما في حقه مع بعض اللوائح الأخرى التي اجاز الدستور له حق تفويضها[٤].

أما في العراق وفقا لدستوره لسنة ٢٠٠٥ فلم يرد أي نص صريح يشير إلى حق السلطة التنفيذية بإصدار لوائح ضبط، كما هو الامر في مصر حسب ما ورد في المادة ١٤٥ التي تقدم ذكرها اعلاه، كما لم يرد نص آخر من شانه ان لا يسمح للسلطة التنفيذية إصدار لوائح ضبطية كما ذهب المشرع الفرنسي وفق ما تقدم توضيحه، الا انه من ظاهر نص المادة ٨٠ / ثالثا التي اسندت لمجلس الوزراء حق إصدار الأنظمة والقرارات والتعليمات، وحسب قواعد النظام البرلماني العامة، انه يمكن للحكومة إصدار لوائح ضبطية، وان كنا ندعو المشرع الدستوري إلى النص الصريح على حق الحكومة بإصدار لوائح الضبط.

جـ - اللوائح التفويضية

وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في مساءل تكون أصلا من اختصاص السلطة التشريعية وفق ترخيص من البرلمان نفسه لمدة معينة، تأخذ قوة القانون يمكن من خلالها تعديل أو إلغاء القوانين القائمة دون أن يغير ذلك من طبيعتها باعتبارها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري في الفترة السابقة لإقرار

---

[١] د. فؤاد عبد النبي حسن فرج، مصدر سابق، ص٤٧٥.

[٢] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر نفسه، ص٧٨٤.

[٣] د. فؤاد عبد النبي حسن فرج، المصدر نفسه، ص٤٧٦.

[٤] د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري – المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧، مصدر سابق، ص٣٤٢.

البرلمان لها [١]. وقد تصدر هذه اللوائح والبرلمان قائم يمارس نشاطه [٢]، الأمر الذي يثير تساؤل مهم لماذا إذاً تُفوض السلطة التنفيذية بذلك والبرلمان قائم يمكن له ان يصدر القواعد التي تتضمنها تلك اللوائح بقانون عادي؟ حيث يجيب بعض الفقه ان اعتبارات عملية وواقعية تدعو إلى ذلك اهمها الرغبة في إصدار بعض التشريعات لتنظيم مساءل تقتضي السرية أثناء إعدادها، أو تكون من جانب آخر بدافع السرعة لإصدار بعض القواعد وهي سرعة لا توفرها المناقشات البرلمانية والإجراءات الدستورية المقررة لإصدار القاعدة القانونية، أو أحيانا اخرى يلجا إلى ذلك البرلمان للتخلص من آثار أو أعباء معينة ينتجها تشريعه المباشر لها [٣].

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ نصت المادة ٣٨ بانه " يمكن للحكومة من اجل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان الترخيص لها بأن تتخذ بموجب أوامر ولمدة محددة، تدابير هي عادة من اختصاص القانون. وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة. وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها، ولكنها تصبح لاغية - باطلة - إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص باقرارها على البرلمان وذلك قبل المدة المحددة في قانون التفويض. ولا يمكن إقراراها الا بشكل صريح. وعند انقضاء الأجل المذكور في الفقرة الاولى من هذه المادة لا يمكن تعديل الأوامر الا بقانون، وذلك في المواد التي تدخل في النطاق التشريعي ".

وهنا يتبين لنا بان الحكومة هي من يملك حق إصدار هذه اللوائح بعد ان تطلب ذلك من البرلمان شريطة ان يكون لغرض محدد في نطاق تنفيذ برنامجها الحكومي [٤] حال وجوده في أي ظرف أو فترة من الفترات من دون شرط استعماله في ظروف خاصة كالظروف الاستثنائية أو غيرها [٥] مما أدى ببعض الفقه الفرنسي إلى انتقاد عدم ذكر مشرعه الدستوري لحالة الضرورة او الظروف الإستثنائية كشرط للتفويض وذلك لاتساع

---

[١] د. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢٣٥.

[٢] د. إسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص ٤٤٤.

[٣] د. فتحي فكري، القانون البرلماني في مصر، مصدر سابق، ص ٤١٧ – ٤١٨.

[٤] حصلت الحكومة الفرنسية عدة مرات على تفويض البرلمان لسن القوانين بموجب تشريعات ٤ شباط ١٩٦٠ (حفظ النظام) و ٣٠ تموز ١٩٦١(مكافحة الصعوبات الاجتماعية) و٢٥ حزيران ١٩٦٧(إصلاح الأمن الإجتماعي) و٢٦ كانون الاول ١٩٧٥ (التهيئة المالية).

(٥) د.محمد عبد الحميد ابو زيد، مصدر سابق، ص٩٢. ود. أيمن محمد شريف، مصدر سابق، ص٢٣٩. د.عمر حلمي فهمي، مصدر سابق ، ص٣٥٨.

عبارة برنامج الحكومة مما يجعل التفويض التشريعي اسلوبا عاديا لمباشرة السلطة التشريعية [١] ولذلك اتفق الفقه على إن الروح العام لنص المادة ٣٨ من الدستور من يستدعي لجوء الحكومة إلى استخدامها مبررات قوية تتمثل في وجود صعوبات أو أزمات خطيرة تمر بها الدولة وتعترض تنفيذ برنامجها ويصعب التغلب عليها بواسطة البرلمان وحده نظرا لبطئ الإجراءات، كالحاجة إلى الاستعجال في اتخاذ بعض الإجراءات او عدم توصل الأغلبية البرلمانية لاتخاذها لأسباب سياسية [٢].

أما في مصر وفقا لدستور سنة ١٩٧١ فقد نصت المادة ١٠٨ على إنه " لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب ان يكون التفويض لمدة محدودة وان تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون".[٣]

ووفقا لتعديل سنة ٢٠٠٧ تعين على رئيس الجمهورية اخذ رأي مجلس الوزراء قبل إصدار القرارات بقوانين طبقا لقانون التفويض. حيث نصت الفقرة ٢ من المادة ١٣٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ بانه " يمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٤٤،١٤٥، ١٤٦،١٤٧ بعد موافقة مجلس الوزراء والاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٠٨،١٤٨،١٥١/ الفقرة الثانية، بعد اخذ رأيه[٤].

ومن الواضح إن المادة ١٠٨ أعلاه قد أشارت إلى ضرورة توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية لجواز قيام مجلس الشعب بعملية التفويض التشريعي فالضرورة وحدها لا تكفي لتخويل هذه السلطة [٥] والحرص من جانب المشرع الدستوري على ان يستعمل إصطلاحي الضرورة والأحوال الاستثنائية يؤكد

---

(١) جورج فوديل وبياردلفولفيه، القانون الإداري ج١، ترجمة منصور القاضي المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ٢٠٠١، ص٣٩٢.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة، مصدر سابق ص١٠٨.

[٣] ينظر فؤاد عبد النبي حسن فرج ، مصدر سابق، ص ٤٨٥-٤٨٦.

[٤] د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري – المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧ ، مصدر سابق، ص٣٤١ وما بعدها.

[٥] د. ايمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢٣٩.

لمجلس الشعب على التحرز والتشدد في تخويل هذه السلطة [١]. بالإضافة إلى وضعه لقيود اخرى على رئيس الجمهورية عليه الالتزام بها تتمثل في إن التفويض محصور في نطاق ووقت محددين وانه لا يجوز إصدارها في مجال محجوز دستوريا [٢].

ويرى بعض الفقه ان اللوائح التفويضية التي يصدرها رئيس الجمهورية هنا تختلف باختلاف مرحلتين، الاولى قبل إقرار مجلس الشعب لها إذ إن هذه القرارات تعد طبقاً للمعيار الشكلي قرارات إدارية ومن ثم تكون قابلة لرقابة القضاء الإداري الغاءا وتعويضا [٣] كما إذا شاب القرار عيب من عيوب عدم المشروعية، إلا انه يلاحظ إذا كان لهذا القرارات صفة القرارات الإدارية تبعا للمعيار الشكلي في الفترة التي تسبق إقرار البرلمان لها، فان هذه القرارات تعتبر أعمالا تشريعية تبعا للمعيار الموضوعي فيكون لها في ذات الوقت قوة تعديل وإلغاء القوانين القائمة [٤] أما فيما بعد مرحلة إقرار مجلس الشعب لها فأنها تدخل في عداد القوانين وتصبح في حكمها ومن ثم لا يمكن الطعن فيها بدعوى الإلغاء [٥].

أما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٦١ / تاسعا / ج على انه " يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ..." وكذلك نصت المادة ٨٠ من انه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية...ثالثاً: اصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين ".

اذ منح المشرع الدستوري هنا صلاحية إصدار اللوائح التفويضية إلى رئيس مجلس الوزراء، وخوله باتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد خلال مدة اعلان الحرب أو حالة الطوارئ [٦] كما هو السائد في مبادئ النظام البرلماني.

(د) لوائح الضرورة

---

(١) سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، مصدر سابق ، ص ١٣٧.

(٢) ينظر د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، مصدر سابق، ص ٤١٢-٤١٣.

(٣) د.سعد عصفور ، المصدر نفسه ، ص١٤٠.

(٤) د.سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية ، مصدر سابق ، ص٢٨٧.

(٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص٧١٧.

(٦) ينظر حسين نعمة خشان، مصدر سابق، ص ٩٠.

وهي اللوائح التي تصدر من قبل السلطة التنفيذية عند غيبة المجلس التشريعي، لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تستلزم معالجة سريعة من اجل المحافظة على كيان الدولة وسلامتها [١].

فتصدر السلطة التنفيذية قرارات لها قوة القانون في مساءل هي بالاصل من اختصاص البرلمان لكن غيابه مع وجود ضرورة وحاجة ملحة تقتضي تشريع عاجل لا يحتمل التأخير يتيح للسلطة التنفيذية إصدار مثل هذه اللوائح وفق ما ينص عليه دستور الدولة الذي يجيز ذلك [٢].

ويمكن القول بأن لوائح الضرورة تنفذ في ظل ما يسمى بحالة الضرورة التي يمكن النظر إليها من زاويتين، الأولى سياسية تتعلق بحالة البلاد والأوضاع السياسية المحيطة بها، والثانية قانونية تتمثل في الاختصاصات التي تمارسها السلطات على وجه الانفراد، لمواجهة هذه حالة ولاسيما إذا صمت الدستور عن تنظيم هذه المسألة فيبرز الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل هذه الظروف [٣].

ففي فرنسا وفقا لدستور سنة ١٩٥٨ يمكن لرئيس الجمهورية بموجب المادة ١٦ ان يصدر لوائح ضرورة أو كما تسمى أحيانا أوامر الضرورة [٤]، حيث نصت المادة ١٦ هذه بانه " إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه، أو تنفيذ تعهداته الدولية، مهددة بخطر جسيم وحالي، ونشا عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها المعتادة، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير والإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف..." ويلاحظ ان هذه المادة ترتبط ارتباطا وثيقا بالمادة ٥ من نفس الدستور التي نصت على انه " يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور وهو يضمن باعتباره حكما السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة..." [٥].

ففي مثل هذه الظروف الاستثنائية أو الخاصة يكون رئيس الجمهورية ملزم ومخول باتخاذ الإجراءات المناسبة التي تعالج الأوضاع أو تحد منها، من خلال لوائح الضرورة أو كما يطلق عليها بعض الفقه لوائح الأزمات الخاصة. حسب اشارة العبارة (يتخذ رئيس الجمهورية التدابير والاجراءات التي تقتضيها هذه

---

[١] د. عمرو احمد حسبو، مصدر سابق، ص٢٧١. وفي ذات المعنى ينظر د. اسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص٤٤٧.

[٢] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص٧٨٦. وفؤاد عبد النبي، مصدر سابق، ص ٥١٠.

[٣] د. عمر حلمي فهمي ، مصدر سابق ، ص٢٢١ وما بعدها.

[٤] ينظر د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق ، ص ٥١٤.

[٥] د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية ، مصدر سابق، ص١١٤.

الظروف) لكن وفق شروط يمكن ان تستشف من هذه المادة تتمثل بان يكون هناك خطر جسيم وحالي (فوري) لا يمكن مواجهته بالوساءل العادية، وان ينشا عنه انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، وأخيرا أن يكون واقعا على مؤسسات الجمهورية او استقلال الأمة أو على سلامة اراضيها أو تعهداتها الدولية[١].

أما في دستور مصر لسنة ١٩٧١ فقد نصت المادة ١٤٧ انه " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون.... ".

ومن هنا يكون رئيس الجمهورية في مصر وحده من يختص بإصدار لوائح الضرورة لمواجهة حالات لا تحتمل التأخير وانتظار انعقاد مجلس الشعب في حال غيابه لمواجهة ذلك [٢]، كما له ولوحده تقدير حالة الضرورة من عدمها وهنا ذهب جانب من الفقه المصري إلى أن تقرر مدى توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية صحيح انه أمر متروك لتقدير رئيس الجمهورية وحدة لكن يباشره تحت رقابة البرلمان[٣]، في حين ذهب جانب اخر من الفقه إلى ان تقدير الضرورة والظروف الاستثنائية وان كان لرئيس الجمهورية تحت رقابة البرلمان لكن للقضاء الدستوري أن يمارس رقابة على سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال [٤].

أما في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت المادة ٦١ / تاسعا / أ على انه " يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور ".

وبذلك يملك رئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدار ما يمكن ان نصفه بلوائح الضرورة، وفقا لما هو السائد في مبادئ النظام البرلماني التقليدي، اذ منح المشرع الدستوري هنا رئيس مجلس الوزراء الحق باتخاذ

---

(١) د. سامي جمال الدين ، المصدر نفسه ، ص١١٦ - ١١٧.

(٢) د. محسن خليل النظام الدستوري في مصر، مصدر سابق، ص٤١٤-٤١٥.

(٣) د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٢٣٦ .

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٦١٢. وينظر في ذات المعنى د. محسن خليل، النظام الدستوري قي مصر، مصدر سابق، ص ١٤١.

التدابير اللازمة لمواجهة الظروف الطارئة التي قد تعصف بالبلاد كافة وخوله باتخاذ كل ما يلزم بشأنها [١].

وتجدر الاشارة هنا إلى إن النص الدستوري هذا قد اشترط تنظيم ذلك بقانون، وبما لا يتعارض مع الدستور، كما ألزم رئيس مجلس الوزراء وفق المادة ٦١ / تاسعا – د أن يعرض كل ما يتخذه في مثل هذه الحالات على مجلس النواب [٢]، أي في حالة وجود مجلس النواب، اما في حالة عدم وجوده فلم يرد أي نص اخر من شانه ان يعالج ذلك، لذلك على المشرع الدستوري العراقي اجراء أي تعديل يمكن ان يشير إلى حالة غياب مجلس النواب، أو تعويض ذلك من خلال القانون الذي اسند النص اعلاه بمجلس النواب تنظيمه[٣].

الخـاتـمة

انتهينا من دراسة موضوع التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني الى مجموعة من النتائج والتوصيات التي تَوصلنا إليها ، سنعرضها على النحو التالي :

أولا : النتائج :

تتجسد أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال محاور دراستنا المقارنة بما يلي :

١- يمثل مبدأ الفصل بين السلطات الأساس التاريخي والفلسفي لعنصر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية باعتباره جزء من منظومة العلاقة بينهما .

٢- إن اختلاف الأنظمة السياسية المعاصرة في مرونة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو شدتها، أمر مبني على أساس ومنطلق الاختلاف في فهم مبدأ الفصل بين السلطات .

٣- تعتبر قواعد النظام السياسي الانكليزي معيارا لقواعد النظام البرلماني التقليدي ، وبالتالي يكون مفهوم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الانكليزي انموذج التعاون التقليدي بين السلطتين .

٤- هناك تطور قد حصل في القواعد التي تحكم مفهوم التعاون بين السلطتين ، فلم تعد تلك القواعد كما هو متعارف عليها في النظام البرلماني التقليدي بين البرلمان والحكومة من أن رئيس الدولة حكم بينهما وحسب. إذ تمثل هذا التطور في تقوية مركز رئيس الدولة وجعله طرف مباشر في عملية التعاون بين

---

(١) حسين نعمة خشان، مصدر سابق، ص٨٠.

(٢) نصت المادة ٦١ / تاسعا – د بأنه : يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتهاءها ".

(٣) لم يتم تشريع هذا القانون لحد الآن. ينظر القوانين الصادرة عن مجلس النواب العراقي على الموقع الرسمي لمجلس النواب، www.iraqparliament.iq.

السلطتين ، حيث أصبحت له قناة خاصة للتعاون بينه وبين البرلمان من دون موازاة وتساوي في أن يستطيع البرلمان تحريك مسؤوليته السياسية الأمر الذي أدى إلى انحراف في النظام البرلماني .

٥- مثل التغير الذي حصل في مركز رئيس الدولة في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة أساس التطور الحاصل في النظام السياسي البرلماني عموما حيث انعكس بدوره على تطور التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

٦- إن عنصر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني لا يقوم إلا في ظل المساواة الحقيقية بين السلطتين ، وان اختلال التساوي هذا بينهما تحت عنوان تطورها من شانه أن يؤدي إلى خلل في تحقيق التوازن بين السلطتين وبالتالي خلل في عنصر التعاون .

٧- إن بحث موضوع التعاون بين السلطتين في النظام البرلماني اللتان يختص كل منهما بوظيفة محددة ، السلطة التشريعية بوظيفة التشريع والسلطة التنفيذية بوظيفة التنفيذ ، وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات المبني على أساس فهم الفصل المرن بينهما ، يقتضي دراسة اشتراك كل السلطة في وظيفة السلطة الأخرى ، مما يشير إلى وجود دور للسلطة التشريعية في وظيفة التنفيذ مقابل دور للسلطة التنفيذي في وظيفة التشريع .

٨- وقد اتضح إن اشتراك كل سلطة في وظيفة السلطة الأخرى يؤدي إلى التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وان اشتراك السلطتين مع بعض في تأدية وظائف الدولة إنما يكون لغرض التعاون بين السلطتين في جانب من جوانب العلاقة بين السلطتين .

٩- توجد قواعد عامة في النظام البرلماني لموضوع تعاون كل سلطة في مجال عمل السلطة الأخرى ، وإن غالبية الأنظمة السياسية ذات التوجه البرلماني قد ترجمتها إلى نصوص دستورية تنظم عملية اشتراك أو تدخل كل سلطة لديها في مجال عمل السلطة الأخرى .

١٠- توصلنا من خلال البحث إلى وجود قصور دستوري في نصوص بعض الدساتير ذات التوجه البرلماني في مسالة تطبيق الفصل المرن بين السلطتين الهادف إلى تحقيق التعاون بينهما . مضافا الى بعض المسببات العملية والسياسية التي أسفرت نتيجتها إلى ضعف فاعلية التعاون الحقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الأمر الذي نتج عنه هيمنة سلطة على أخرى .

١١- اتضح لنا من بحثنا للنظم الدستورية المعاصرة ، إنها قد تباينت في إشراك السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية ، وتحديدا تولية رئيس الدولة ، حيث منحت بعضاً من الدساتير ومنها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ البرلمان اختصاص اختيار رئيس الدولة ، أما الجانب الآخر المتمثل بالدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والمصري لسنة ١٩٧١ فانه قد تبنى اسلوب الانتخاب الشعبي المباشر .

١٢- وبخصوص تولية رئيس الوزراء لاحظنا وجود طريقتين لاختياره وهما اختياره من رئيس الدولة بإرادته المنفردة او المشاركة بين رئيس الدولة والبرلمان ، وتوصلنا إلى نتيجة مفادها إن رئيس الدولة في كلا الحالتين لا ينفرد في الاختيار ، وان نصت الدساتير على انفراده في الاختيار، كما هو الأمر في الدستورين الفرنسي والمصري لأنه مقيد بضرورة تكليف مرشح الأغلبية البرلمانية ، وان هناك دور ضمني للبرلمان في توليته ، فضلا عن الدور الصريح والمباشر لتوليته من قبل البرلمان كما هو الأمر في الدستور العراقي .

١٣- يملك البرلمان دورا فاعلا وحقيقيا في مجال الخدمة العامة من تعيين كبار موظفي الدولة وتعين القضاة ، كما يملك ذلك في مجال الشؤون الخارجية كموافقته على ترشيحات أعضاء السلك الدبلوماسي والمعاهدات الدولية ، التي هي بالأساس من وظيفة السلطة التنفيذية .

١٤- للبرلمان دور أساسي في اعتماد الموازنة المالية العامة للدولة وإقرارها بعد عملية تحضيرها وإعدادها من قبل السلطة التنفيذية .

١٥- يمثل البرلمان صمام الأمان أمام احتمال تعسف أو استبداد السلطة التنفيذية عند إدارتها للظروف الاستثنائية في حالتي الحرب والطوارئ ، وهو المحدد الأساس لمشروعية أعمالها في تلك الظروف .

١٦- تملك السلطة التنفيذية عموما دورا فاعلا في كل من تكوين السلطة التشريعية وسير أعمالها.

١٧- وحول الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية المتمثل بحق التشريع ، فلاحظنا إن بعض الأنظمة البرلمانية التوجه ، قد أجحفت في الانتقاص من اختصاصها هذا إلى الحد الذي وصف بان السلطة التنفيذية قد أصبحت من الناحية العملية هي المشرع الحقيقي كما في مصر ، بينما بعضها الآخر كما في دستور العراق قد رفع من سقف سلطة التشريع للبرلمان إلى الحد الذي يمكن له أن يوقف مشاريع القوانين التي تقترحها السلطة التنفيذية ويؤثر سلبا في عنصر التعاون بين السلطتين ، بالوقت الذي حصر الدستور الفرنسي سلطة التشريع بمجالات محددة مسبقا مع تحديد سقف زمني لإقرار أهم التشريعات المالية التي بتعديها يفقد البرلمان سلطته فيها ، محافظا على اسلوب وسطي يحقق التعاون بين السلطتين من دون ترجيح سلطة على أخرى .

١٨- إن تحقيق التعاون الفاعل بين السلطتين ، أمر راجع إلى توازن التنظيم الدستوري لاشتراك وتدخل كل سلطة في مجال عمل السلطة الأخرى ، إلا انه قد تستنسخ دولة ما نظام دستوري برلماني لدولة ما، مع تغيير أو تحوير في بعض القواعد التي تحكم العلاقة بين السلطتين، فيؤدي إلى ضعف تطبيق هذا النظام وبالتالي انعكاسه لا على علاقة السلطتين عموما بل وعلى التعاون بينها بالخصوص .

ثانيا : التوصيات :

بالاستناد إلى بحثنا في موضوع التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية – دراسة مقارنة – نرى ضرورة تدخل المشرع الدستوري في إدراج أو العمل على معالجة بعض النواقص والاغفالات الدستورية التي تسهم في تحقيق أعلى مستوى من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتسيير شؤون الدولة على أكمل وجه ممكن ، من خلال تقديم تعديلات دستورية مناسبة وفق المادة ١٢٦ أو المادة ١٤٢ من الدستور ، بالإضافة إلى تعديل تشريعات عادية أخرى وفقا للمادة ٦١ منه ، والمعالجات المقترحة هي :

١- تعزيز تطبيق مفهوم الفصل المرن بين السلطتين بالدستور العراقي بشكل أكثر فاعلية ، من خلال منح أعضاء مجلس الوزراء جميعا حق حضور جلسات البرلمان متى شاءوا، والنص على ذلك صراحة في النظام الداخلي لمجلس النواب .

٢- تعديل البند أولاً من المادة ٦٤ من الدستور والخاصة بحل مجلس النواب من اجل إعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يؤدي بالنتيجة إلى تحقيق نوع من التعاون الفاعل بينهما ليصبح النص بالصيغة الآتية : أولا: يُحل مجلس النواب بقرار أغلبية عدد أعضاء مجلس الوزراء ، بعد موافقة رئيس الجمهورية ، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس أو احد أعضاء مجلس الوزراء .

٣- التفريق بين المعاهدات والاتفاقيات بحيث لا يختص مجلس النواب بالموافقة على جميع المعاهدات والاتفاقيات الحكومية وإنما يقتصر دوره على الموافقة على المعاهدات ، ولمجلس الوزراء عقد الاتفاقيات من دون الحاجة لإقرار مجلس النواب، ويمكن أن يكون ذلك ضمن القانون الذي ينظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات المشار إليه في البند رابعا من المادة ٦١ من الدستور.

٤- تقييد مجلس النواب بسقف زمني في مسالة إقراره لمشروع قانون الموازنة المالية العامة للدولة ، وتحديد مدة ٩٠ يوم لإقرارها وإلا تَنْفُذ بموجب قرار من مجلس الوزراء بعد مضي هذه الفترة .

٥- تقييد سلطة البرلمان عند إقراره للقوانين العادية التي تتضمن إنشاء أو زيادة في المصروفات المالية أو تخفيض في الإيرادات العامة للدولة خارج إطار الموازنة العامة للدولة ، وذلك بإضافة بند ثالثا للمادة ٦٢ يكون نصه " لا تقبل اقتراحات القوانين أو التعديلات المقدمة على مشاريع القوانين ، من قبل أعضاء مجلس النواب ، إذا ترتب عليها إنشاء أو زيادة في المصروفات المالية للدولة أو تخفيض في إيراداتها العامة " .

٦- النص بشكل صريح ومباشر على جعل الأولوية في التشريع لمشاريع القوانين التي يقدمها مجلس الوزراء ، بان تضاف عبارة للمادة ٨٠ / ثالثا بالشكل التالي : " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات

الآتية : ... ثالثا : اقتراح مشروعات القوانين وتكون لها الأولوية في التشريع على سائر المقترحات البرلمانية الأخرى " .

٧- النص بشكل صريح وواضح على حق رئيس الجمهورية بالاعتراض التوقيفي على القوانين المشرعة من قبل مجلس النواب ، بان تعدل المادة ٧٣/ ثالثا لتصبح بالصيغة التالية : " المادة (٧٣) " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية : ... ثالثا : يصدر القوانين ويصادق عليها خلال خمسة عشر يوما ، وله الطلب من مجلس النواب مرة واحدة بإعادة النظر في القانون قبل مصادقته عليه ، ولا يتم إقراره في هذه الحالة إلا بعد موافقة ثلاثة أخماس عدد أعضاء المجلس " .

٨- تعديل البند (تاسعا / أ) من المادة ٦١ من الدستور بان ينحصر طلب إعلان حالة الحرب من مجلس النواب برئيس مجلس الوزراء وحده ومن دون مشاركة رئيس الجمهورية ، كونه القائد العام للقوات المسلحة والمسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، بالوقت الذي لا تفرض فيه موافقة مجلس النواب على الحرب الدفاعية وإنما تقتصر على الحرب الهجومية وحسب ، فيكون التعديل بإضافة كلمة واحدة فقط هي (الهجومية) لتكون بالصيغة الآتية : تاسعا / أ " الموافقة على إعلان الحرب الهجومية وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء " .

٩- إلغاء حق رئيس الجمهورية باقتراح مشاريع القوانين واقتصارها على مجلس الوزراء وحسب ، وذلك بإلغاء المادة ٦٠ من الدستور كاملة ، والاكتفاء بالمادة ٨٠ / ثانيا التي نصت على صلاحية مجلس الوزراء باقتراح مشروعات القوانين.

١٠- نقترح الأخذ بإلغاء الفقرة (ب) من البند ثامنا من المادة ٦١ والمتضمنة منح رئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، كونها تتعارض مع قواعد النظام البرلماني العامة ، وحصر الطلب بأعضاء مجلس النواب وحده وحسب الآليات التي نظمها الدستور والنظام الداخلي للمجلس .

١١- توسيع سلطة مجلس الوزراء اللائحية ، بحيث يمكن لمجلس الوزراء إصدار القرارات التفويضية ، وذلك بإضافة بند للمادة ٨٠ لتصبح : يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : ... سابعا : إصدار قرارات لها قوة القانون عند الضرورة ، بتفويض محدد الموضوع والمدة من أغلبية أعضاء مجلس النواب ، على أن تعرض هذه القرارات على مجلس النواب بعد انتهاء المدة المحددة لإقرار أو إلغاء ما جاء فيها .

المصادر

الكتب

١- اندرو رينولدز وبن رايلي واندرو أليس وآخرون ، أنواع النظم الانتخابية ، ترجمة كريستينا خوشابا بتو ، ط ١ ،مؤسسة موكرياني ، اربيل ، ٢٠٠٧ .

٢- إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دون طبعة ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ،٢٠٠٦ .

٣- ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية – الدول والحكومات ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٦ ، القاهرة.

٤- إبراهيم عبد العزيز شيحا ومحمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ،دون طبعة،ابو العزم للطباعة ، مصر ، ٢٠٠٥ .

٥- إبراهيم عبد العزيز شيحا ، تحليل النظام الدستوري المصري ، منشاة المعارف ،الإسكندرية ، ٢٠٠٣ .

٦- إبراهيم أبو خزام ود. ميلود المهذبي ، الكتاب الأول ، ط١ ، طرابلس ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ،١٩٩٦.

٧- اندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج١ ، دون طبعة ، الأهلية للنشر والتوزيع ، مصر ، دون سنة .

٨- د.ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج٢ ، دون طبعة ، دار العلم للملايين ، بيروت .

٩- السيد صبري ، النظم الدستورية في البلاد العربية ، مجموعة محاضرات ، دون طبعة ، نشر معهد الدراسات العربية والعالمية – جامعة الدول العربية ، ١٩٥٦.

١٠- أحمد رسلان ، النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الأول،دون طبعة ،دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠٠٥

١١- أحمد سعيفان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة) ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨.

١٢- احمد محمد غوبر ، الوزير في النظم السياسية المعاصرة ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠١٠.

١٣- أبو الحجاج عبد الغني السيد ، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٩ .

١٤- ابراهيم أبو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري ، الكتاب الأول ، ط ٣ ، دار الكتاب الجديدة المتحدة ، بيروت ، ٢٠١٠.

١٥- اسماعيل البدوي ، تولية رئيس الدولة في الشريعة الاسلامية والنظم السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤ .

١٦- د. اسماعيل البدوي ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ .

١٧- ايرك بارندت ، مدخل القانون الدستوري ، ترجمة د. محمد ثامر ، ط١ ، جامعة اكسفورد ١٩٩٨، نشر مكتبة السنهوري ، بغداد ،٢٠١١ .

١٨- د. اوستن رني ، سياسة الحكم ، ترجمة د. حسن علي الذنون ، المكتبة الاهلية ، بغداد ، ١٩٦٦ .

١٩- اوليفيه دوهاميل ،، الديموقراطيات – انظمتها – تاريخها ومتطلباتها ، ترجمة علي باشا ، منشورات وزارة الثقافة في الجمهورية العربية السورية ، دمشق ، ١٩٩٨.

٢٠- بدرية جاسر الصالح ، مجال اللائحة في فرنسا ، (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، ١٩٩٠ .

٢١- بدرية جاسر الصالح ، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي (دراسة مقارنة بالقانونين المصري والفرنسي) ، ط ١ ، مطبعة حكومة الكويت ، الكويت ، ١٩٨٢.

٢٢- د. جواد الهنداوي ،القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١،العارف للمطبوعات، النجف الأشرف،٢٠١٠

٢٣- د. داوود الباز ، النظم السياسية – الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية ، دون طبعة ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦.

٢٤- د. هشام جمال الدين عرفه ، ضمانات أعضاء المجالس النيابية (دراسة مقارنة) ، دون ذكر الناشر ، ٢٠٠٨

٢٥- د. هنري روسيون ، المجلس الدستوري ، ترجمة د. محمد وطفه ، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ،٢٠٠١.

٢٦- د. هيلين توران ، تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة ياسين يوسف ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٦.

٢٧- وسيم حسام الدين الأحمد ، برلمانات العالم (العربية والأجنبية) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١.

٢٨- د. وحيد رأفت ، ود. وايت إبراهيم ، دون طبعة ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، ١٩٣٧ .

٢٩- د. وجدي ثابت غربال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ،

٣٠- د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ،المجلد الأول ، بيروت ، ٢٠٠٦.

٣١- د.حسن ضياء ألخلخالي ، نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الأشرف ،٢٠٠٦ .

٣٢- د. حميد حنون ، الأنظمة السياسية ، ط٣ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٠ .

٣٣- د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، دون طبعة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، ٢٠٠٩ .

٣٤- د. حسين سيد أحمد اسماعيل ، النظام السياسي للولايات المتحدة الاميركية وانجلترا، ط١ ، دار النهظة العربية ، مصر ، دون سنة .

٣٥- د.حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، الغدير للطباعة ، البصرة ، ط١ ، ٢٠٠٨.

٣٦- د. طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ، مكتبة القاهرة الحديثة ، 1978 .

٣٧- د. طعيمة الجرف ، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، مصر، دون سنة نشر . د.عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .

٣٨- د. طارق علي الربيعي ، الأحزاب السياسية ، دون طبعة ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، دون سنة .

٣٩- د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، جامعة المستنصرية – كلية القانون ، دون طبعة ، بغداد ، ١٩٩٧.

٤٠- د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، مصر ، دون سنة نشر.

٤١- د. يحيى الجمل ، القانون الدستوري- مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، دون طبعة ،دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٨٥.

٤٢- د. يحيى الجمل ،النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ،مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤ .

٤٣- د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، ط٤،دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٥.

٤٤- د. يس عمر يوسف ، استقلال السلطة القضائية في النظامين الوضعي والاسلامي ، ط١ ، دار ومكتبة الهلال ، بيروت ، ١٩٩٥ .

٤٥- د. كارل فريديك ، دراسات في الدولة الاتحادية ، ترجمة وليد الخالدي وبرهان دجاني ، ج٣ ، مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٦٦.

٤٦- د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، بيرةت ،١٩٦٩.

٤٧- د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية،دون طبعة وسنة نشر،١٩٩٦.

٤٨- د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية ، دون طبعة، دار الجديدة للنشر ، مصر ،٢٠٠٧ .

٤٩- ود. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، منشاة المعارف، الاسكندرية ، ٢٠٠٥.

٥٠- د. ماجد راغب الحلو ، الدولة في ميزان الشريعة ، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٤.

٥١- د. محمود أبو السعود ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، ١٩٩٠ .

٥٢- د. ليلى مرسي أمين ، مقدمة إلى العلوم السياسية ، الدار الجامعية ، دون طبعة ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ .

٥٣- د.لورنس غراهام وريتشارد فاركاس و روبرت غريدي وجورجن راسموسن و تيكتسوجو تسوروتاني، ترجمة د. عبد الله بن فهد عبد الله اللحيدان ، السياسة والحكومة ، مكتبة الملك فهد الوطنية ، ٢٠٠٠ .

٥٤- د. مصطفى ابو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية ، دون طبعة ، دار الجمعة الجديدة، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ .

٥٥- د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظام الدستوري المصري (أساس السلطة السياسية في البلاد) ، ط ٣، مطابع السعدني ، مصر ، ٢٠١٠.

٥٦- د. منذر الشاوي ،الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، ط١،شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت ،٢٠٠٠.

٥٧- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، دون طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ،٢٠٠٧.

٥٨- د. محمد شوقي الشيال، جون لوك (الحكومة المدنية وصلتها بنظرية العقد الاجتماعي) ، كتاب مترجم ، دون طبعة ، شركة الإعلانات الشرقية ،دون سنة طبع .

٥٩- د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. حسين عثمان محمد عثمان،النظم السياسية والقانون الدستوري ، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.

٦٠- د. محمد ابراهيم درويش ، القانون الدستوري – النظرية العامة ، الرقابة الدستورية ، أسس النظام الدستوري المصري ، دون طبعة ، القاهرة ، دون سنة طبع .

٦١- د. موريس ديفرجيه ، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د. جورج سعد ، ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،دون سنة طبع .

٦٢- د. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية و السياسية في العالم ،ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ .

٦٣- د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، دون طبعة ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية ،١٩٨٧.

٦٤- د. محمد باهي ابو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي دون طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ٢٠٠٢ .

٦٥- د. سعيد بو الشعير ـ القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة ، دون طبعة ، الجزائر ،

٦٦- د. مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط١ ، الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩.

٦٧- ينظر د. مجيد حميد العنبكي ، الدستور البريطاني ، ج١ ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٠٣ .

٦٨- د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،ط ٥ ، مكتبة الجامعة ، زحلة ، لبنان ، ٢٠١٠ .

٦٩- د . مراد بقالم ، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة) ، ط١ ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ،٢٠٠٩.

٧٠- د. مصطفى صالح العماوي ، التنظيم السياسي والنظام الدستوري ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩.

٧١- د. ميلود المهذبي وبراهيم ابو خزام ، الوجيز في القانون الدستوري ، الكتاب الاول ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، بيروت ، ٢٠١٠.

٧٢- د. محسن خليل،النظم السياسية والدستور اللبناني،دون طبعة ، دار النهضة العربية ، بيروت ،١٩٧٣ .

٧٣- د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة)، دراسة مقارنة ، مطبعة النسر الذهبي ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .

٧٤- د. محمود محمد حافظ ، الوجيز في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ط ٣ ، القاهرة ، ١٩٩٩ .

٧٥- د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام،دون طبعة،المؤسسة الحديثة للكتاب،طرابلس ، ٢٠٠٨ .

٧٦- د. نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الإصدار السادس، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ، ٢٠١٠ .

٧٧- د.نعمان الخطيب ، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة ، دون طبعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٣.

٧٨- د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية ، دون طبعة ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ،٢٠١٠ .

٧٩- د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ .

٨٠- د. سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، الاسكندرية، منشاة المعارف ، ١٩٨٢.

٨١- د.سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية ، في العالم المعاصر ،دون طبعة،دار النهضة العربية،مصر،٢٠٠٢ .

٨٢- د. سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الاميركية ، دون طبعة ودار نشر ،١٩٩٩ .

٨٣- د. سعيد السيد علي ، التحقيق البرلماني- دراسة مقارنة ، دون طبعة ، دار ابو المجد للطباعة ، مصر،٢٠٠٩ .

٨٤- د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، ط٦، دار الفكر العربي للطبع والنشر،مصر،١٩٩٦.

٨٥- د. سليمان الطماوي ، الوجيز في نظم الحكم والإدارة ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ،١٩٩،.

٨٦- د. سعد عصفور ، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشاة المعارف ،١٩٨٠.

٨٧- د. سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دون ذكر الناشر وسنة الطبع ، ١٩٨٨.

٨٨- د. سعيد أبو شعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج١، الجزائر ، دون سنة .

٨٩- ود. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان (دراسة مقارنة) ، دار ابو المجد للطباعة بالهرم ، مصر ٢٠٠٨.

٩٠- د. سمير الصباغ ، الدستور اللبناني (من التعديل الى التبديل) ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ،٢٠٠٠.

٩١- عبد الله ناصف إبراهيم ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، دون سنة طبع .

٩٢- عبد الحميد الشواربي ود. شريف جاد الله ، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .

٩٣- د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٩ .

٩٤- د.عثمان خليل عثمان ، المبادئ الدستورية العامة ، دون طبعة،مكتبة عبد الله وهبة – جامعة فؤاد الأول ، مصر ، ١٩٤٣.

٩٥- د. عبد المنعم محفوظ ود. نعمان أحمد الخطيب ، مبادئ في النظم السياسية (الدولة ، الحكومة ، صور الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، دار الفرقان للنشر والتوزيع ، دون سنة نشر .

٩٦- د . عصام علي الدبس ، القانون الدستوري ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .

٩٧- د. عصمت عبد الله الشيخ ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير في ضوء الفكرة القانونية السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .

٩٨- د. عزه مصطفى حسني، مسؤولية رئيس الدولة (دراسة مقارنة) - النظام الفرنسي ، النظام المصري ، النظام الإسلامي) ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .

٩٩- د.عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .

١٠٠- د. عبد الحميد متولي ، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية و بوجه خاص ، مصر ، نشاة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٥ .

١٠١- د. عبد الغني بسيوني ، القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧) ، ط ٣ ، ابو العزم للطباعة ، مصر ، ٢٠٠٩.

عبد الغني بسيوني ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط ١، بيروت ، ١٩٩٥ .

١٠٢- د. علي ألشكري ، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة ، ط١ ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، عمان ، ٢٠١٢ .

١٠٣- د. عبد الباقي البكري ، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية ، الجزء الأول ، في نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية ، مطبعة الآداب ، النجف ، ١٩٧٢.

١٠٤- د. عمر حوري ، القانون الدستوري ، دون طبعة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩.

١٠٥- د . عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٠ .

١٠٦- د.عمرو فؤاد أحمد بركات،المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة ، القاهرة ،١٩٨٤ .

١٠٧- د. عبد الغني بسيوني ، القانون الدستوري –المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧ ، ط٣ ، ابو العزم للطباعة ، مصر ، ٢٠٠٩.

١٠٨- د. عادل ثابت ،النظم السياسية ، دون طبعة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ .

١٠٩- د.عبد الحميد متولي ، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، ط ١ ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٥٩ .

١١٠- د.عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، دون طبعة ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٣.

١١١- د. جلال السيد بنداري ، الاستجواب وسيلة من وساءل الرقابة البرلمانية في مصر ، بحث قانوني عن الأمانة العامة لمجلس الشعب المصري ، دون طبعة وتفاصيل نشر. د. محمد طه بدوي ، د. ليلى مرسي أمين ، مقدمة إلى العلوم السياسية ، دون طبعة ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ .

١١٢- د. علي هادي الشكراوي ، اختصاص الرقابة لمجلس النواب ومجالس المحافظات (دراسة مقارنة)، دون تفاصيل نشر ، ٢٠١١ .

١١٣- د. عبد الله شحاته خطاب ود. صالح عبد الرحمن أحمد ، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية ، دون طبعة ، جامعة القاهرة ، مصر ،2008 .

١١٤- سيروان عدنان الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، ط ١ ، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب ، بغداد ، ٢٠٠٨ .

١١٥- د. محمد محمد عبد الطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية ، جامعة الكويت ، مجلس النشر العلمي ، الكويت ، ٢٠٠٧ .

١١٦- د. فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، دون تفاصيل نشر ، بغداد ، ٢٠٠٥.

١١٧- د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة تحليلية نقدية) ، دون طبعة ، كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ٢٠٠٦ .

١١٨- د. صلاح الدين فوزي ، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم – مركزية السلطة المركزية - ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣ .

١١٩- د. صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني ،ط٢ ، العاتك لصناعة الكتاب ، توزيع المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠٠٧ .

١٢٠- د. رافت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، دون طبعة ، منشاة المعارف، الاسكندرية ،٢٠٠٦ .

١٢١- د. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلمانـي في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .

١٢٢- د. رافع خضر شبر ، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية ، مركز العراق للدراسات ، ط١ ، بغداد ، دون سنة نشر .

١٢٣- د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط٥ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥.

١٢٤- د. رعد ناجي الجدة ، التشريعات الدستورية في العراق ، دون طبعة ، بيت الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٨.

١٢٥- د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ .

١٢٦- د. رأفت فوده ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع ، دون ط ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠١ .

١٢٧- د. رمضان محمد بطيخ ، النظم السياسية والدستورية –دراسة في الوثائق المصرية ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٩ .

١٢٨- د. رفعت عيد سيد ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، نظام الحكم لدستور ١٩٧١ - الاحزاب السياسية - سلطات الحكم ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩.

د. شعبان أحمد رمضان ، الوجيز في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٨ .

١٢٩- د. ثامر كامل محمد الخزرجي ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة ، دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة ، ط١ ، دار مجدلاوي ، عمان ، ٢٠٠٤ .

١٣٠- د. ثروت عبد الهادي خالد الجوهري ، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها (دراسة مقارنة) ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .

١٣١- د. محمود أبو السعود ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، القاهرة ، دار الثقافة الجامعية ، ١٩٩٠ .

١٣٢- د. غانم محمد صالح ، الفكر السياسي القديم والوسيط، دار الكتب للطباعة والنشر،جامعة الموصل،٢٠٠١ .

١٣٣- د. محمد بكر حسين، النظم السياسية والقانون الدستوري،ج ١، جامعة الازهر- كلية الشريعة والقانون،طنطا، ١٩٩٩،

١٣٤- د. نعمان عطا الله الهيتي ، الرقابة على الحكومة ، ط ١ ، دار رسلان للطباعة والنشر ، سوريا ، ٢٠٠٧

١٣٥- د. عدنان طه الدوري ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط ١ ، الجامعة المفتوحة ، طرابلس ، ٢٠٠٢ ، ص٢٨٠ .

١٣٦- د. محمد بكر حسين، النظم السياسية والقانون الدستوري،ج ١، جامعة الازهر- كلية الشريعة والقانون،طنطا، ١٩٩٩،

١٣٧- د. نعمان عطا الله الهيتي ، الرقابة على الحكومة ، ط ١ ، دار رسلان للطباعة والنشر ، سوريا ، ٢٠٠٧

١٣٨- د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، ج١، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، توزيع المكتبة القانونية – بغداد ، ٢٠٠٧ .

١٣٩- د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، ج٢، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، توزيع المكتبة القانونية – بغداد ، ٢٠٠٧ .

١٤٠- د. عبد الكريم علوان ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، ط ٤ ، دار الثقافة ، عمان ، ٢٠١٠ .

١٤١- د. محمد ابراهيم خيري الوكيل ، الدستور الفرنسي (دستور ٤، اكتوبر ١٩٥٨) وفقا لتعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ ، دون طبعة ، دار النهضة ، القاهرة ، ٢٠٠٨.

١٤٢- د. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ج ١، ط ١٧، دار النهضة العربية ، ١٩٦٦، القاهرة .

١٤٣- ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دون طبعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،١٩٨٦.

١٤٤- د. غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ،موسوعة الثقافة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٨ .

اطاريح الدكتوراه

١- أحمد مصطفى الاهواني ، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، اطروحة دكتوراه ، جامعة فؤاد الأول – كلية الحقوق، ١٩٤٥ .

٢- أحمد عبد اللطيف، رئيس الدولة في النظام البرلماني ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ١٩٩٦ .

٣- ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، دون سنة .

٤- أحمد عارف الضلاعين ، الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس، كلية الحقوق ، مصر .

٥- بشير علي محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة طنطا ، كلية الحقوق ، مصر ، ٢٠٠٠ .

٦- حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، اطروحة دكتواره ، كلية الحقوق – جامعة عين شمس ، مصر ، ٢٠٠٦ .

٧- خميس حزام والي ، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية ، ١٩٩٨.

٨- رياض محسن مجول ، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية البريطاني والامريكي والمصري والعراقي ، اطروحة دكتوراه – جامعة بغداد ، ٢٠٠٦.

٩- فالح عبد الله علي العزب ، الرقابة البرلمانية في الدستور الكويتي (دراسة تطبيقية) ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ،دون سنة .

١٠- عبد الرحمن رحيم عبد الله ، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني (دراسة تحليلية) ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة ، جامعة السليمانية ، ٢٠٠٨ .

١١- عادل محمد محمد إبراهيم أبو النجا ، دور رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه .

١٢- ميثم حنظل شريف ، اطروحة دكتوراه ، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة) ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، دون سنة .

١٣- سامي محمد محمد الغنام ، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي ، إطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ص٣٥ وما بعدها.

١٤- مجدي محمود محمد القاضي ، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، مصر .

١٥- فؤاد عبد النبي حسن فرج ، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٩٥ .

تغريد عبد القادر، حق الاقتراح التشريعي لرئيس الدولة ، أطروحة دكتوراه ، جامعة النهرين ، كلية القانون ، ٢٠٠٨.

رسائل الماجستير

١- علي سعد عمران ، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ،٢٠٠٦ .

٢- محمد عبد علي خضير الغزالي ، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠١٢ .

٣- أنعام مهدي جابر الخفاجي ، ضمانات استقلال البرلمان – دراسة مقارنة - ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ،٢٠٠٢ .

٤- ليلى حنتوش ناجي ، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ،٢٠٠٩

٥- زينة صاحب كوزان عبد العباس السيلاوي ،االمركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور سنة ٢٠٠٥ العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ .

٦- صبيح وحوح العطواني ، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ،٢٠١٠ .

المصادر الأجنبية

1- Jacques Cadart , Institutions politiqnes et Droit Constitutional , ٢edition , Libraires Edu. , Paris , 1979 .

2- Roger Pilon , the Declaration of Independence and the constitution ,op cit. ,.

3- John alder, Constitutional and Administrative ,5th , Palgrave Macmillan , Great Britain .

4- Essmein, Element de droit Constitutionnel , T.l. 8 eme ed . , Paris , 1927 .

5- Georges Burdeau , Mannuel de droit Constitutionnel , 21,ed par, HOMAN (F) ,et M.tropper ,LGDJ , Paris,1988, p.133 .et s.et- Traite de Seinence politique , 2 eme ed .T.v , Les regimes politiques ,LGDJ , Paris. 1970 .

6- Philippe Ardant , Manuel institutions politqes et Droit constitutional , Saprel cen. ,4ed , Paris ,1986.

7- Sir Lvor Jennings, the law of constitutionneles .fifth ed , Paris ,1979

8- . Debasch et , J. Bourdon et J. Ricci , Droit, constitutionnel et Institution politiques , tow ed ,Economica , Paris , 1986 .

9- Benoit Jeanneau , Droit Constitutionel et Institutions Poitiques , Spetiem édition , 1987.

10- Bernard chantebout , Droit constitutionnel ,20 édition ,Le Armand colere ,paris, 2003 .

11- Claude Leclercq , Institutions politiques et droit constitutionnel , deuxieme edition, paris,1980 .

12- Bernard chantebout , Droit constitutionnel , 2e édition , Armand colin , paris ,2003 .

13- Maurice Duverger : Instiution Politique Constitutionnel , Sixieme Edition ,Boulevard Stint – Germain , Paris ,1962 .

14- Geroges Burdeaw , Droit Constitutionnel , 21Edition , Par Francis Haman , Paris , 1988 .

15- A W Bradley and R D Ewing , constitutional and administrative Law , 14 edition , pearson , Longman , 2008 .

16- Andre Hauriou , droit constitutionnel Institutions Politiques , Paris , 1970 .

17- Dominique Rousse, Droit de Contentieax Constitntionnel ، 7 edition , Montchrestion. Delta. Paris 2006 .

المواقع الالكترونية

١- www.parliament.iq

٢- iq \iraq_ council_of _ representatives.ph

٣- www. Miqpm .com

٤- www. Emerald.com

٥- www.egybase.com

٦- iraqwww.allne4news.dk

٧- www.egybase.com

٨- www.parliment.uk

الدساتير

١- دستور فرنسا لسنة ١٨٧٥

٢- دستور الولايات المتحدة الاميركية لسنة ١٨٧٨.

٣- دستور العراق لسنة ١٩٢٥.

٤- دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ .

٥- دستور فرنسا لسنة ١٩٤٥ .

٦- دستور اليابان لسنة ١٩٤٦

٧- دستور المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ .

٨- دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ .

٩- دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ .

١٠- دستور مصر لسنة ١٩٧١ .

١١- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

الدوريات

١- مجلة جامعة بابل للعلوم الإدارية والقانونية ، المجلد ١١ ، العدد ٦ ، ٢٠٠٦.

٢- مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد (١ – السنة ٣٢) ، ٢٠٠٨ .

٣- مجلة الشريعة والقانون ، العددان (٣٧و ٣٨) ، ٢٠٠٩ .

٤- جريدة الوقائع العراقية - العدد: ٤٠٤٧ في ٢٠٠٧/٣٠/٨.

٥- جريدة الوقائع العراقية ، العدد ٤٠٢٤ في ١٩ / ٧ / ٢٠٠٦ .

٦- محاضر اجتماعات لجنة إعداد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ .

القوانين والأنظمة

١- القانون الفرنسي رقم ٧٢٤ – ٢٠٠٨ المؤرخ في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ . -القانون الدستوري رقم ٧٢٤ – ٢٠٠٨ المؤرخ في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ .

٢- القانون الفرنسي رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ .

٣- قانون الانتخابات العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ .

٤- قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ .

٥- نظام المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٩ .

٦- قانون السلطة القضائية العراقي رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٣.

٧- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ .

٨- قانون تفويض رئيس الجمهورية المصري رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٤ .

Ministry of higher education and scientific research
University of Kufa
College of Law and Political Science

The Cooperation between Legislative and Executive Powers in parliamentary system

A comparative study

Submitted to the board of the college of law and Political Science, University of Kufa, as a part of the requirement of master's degree in public law

by :

Nasseer Kadum Aubaid Al-issawy

Under the supervision of

Prof. Dr. Rafi Khedhr Shubbar

2012 **1433**

Abstract

The relationship between two powers the legislative and executive in parliamentary system, required an important element witch it was the cooperation between the above powers .

That it were represented with participate each power with another .

The legislative power participate with executive function and the executive power participate with the legislation function .

So this research uses an applied analytical method that relies on analyzing the construal contents of the French constitution of 1958, Egypt constitution of 1971 as topical examples of developed political parliamentary systems and The Iraqi constitution of 2005 was used as an example of a young democracy with some other references .

This project (thesis) is divided into preliminary section and three chapters , as the following:

Preliminary section: The separation of powers.

Chapter one; the concept of cooperation between the executive and legislative powers and their development in the parliamentary systems .

Chapter two: The interference of the legislative power in the work of the executive power.

Chapter three: The interference of the Executive power in the work of the legislative power.

In the separation of powers, I introduced the historical and philosophical bases of the separation of powers as it as the background of the parliamentary system beside other systems . And the chapter one included the study of concept of cooperation between the executive and legislative powers and their details of development in the parliamentary systems only . While by the second chapter I studied the fields that legislative power can cooperate by it with the works of the executive power.

And the end I studied the third chapter which include the main works that the Executive power can participate with legislative power as the parliamentary system required .